

Desafíos para la representación en Ecuador: alcances y limitaciones de la Reforma Electoral de 2020

Sus efectos sobre las elecciones de 2021, 2023, 2025 y futuros procesos electorales.

**Desafíos para la representación en Ecuador:
alcances y limitaciones de la Reforma Electoral de 2020**

Sus efectos sobre las elecciones de 2021, 2023, 2025 y futuros procesos electorales

Prólogo: Miguel Ángel Lara Otaola

Revisión de la publicación: Luis Alfredo García Paredes

Autores: Leandro Querido • Diana Atamaint • Richard Ortiz Ortiz •
Juliana Ferreira • Mónica Banegas Cedillo • Karen Garzón Sherdek •
Juan Fernando Flores • Milton Paredes • Mauricio Alarcón •
Esteban Ron Castro

ISBN: 978-9978-9977-7-2

Impreso por Editorial Ecuador
Santiago Oe2-131 - Quito, Ecuador
Página web: www.editorialecuador.com
Teléfono: (593-2) 252 8492 / 222 8636

Impreso en el Ecuador
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. - Transparencia Electoral



La presente obra está sujeta a las condiciones de licencia Creative Commons Reconocimiento -
Compartir Igual 4.0 Internacional (CC BY-SA 4.0).

Índice de Contenidos

Prólogo.....	5
Miguel Ángel Lara Otaola	
Reformas Políticas de América Latina en Perspectiva Comparada	15
Leandro Querido	
La pertinencia de la reforma electoral en Ecuador.....	29
Diana Atamaint	
Alcanzar la Paridad de Género en el Encabezamiento de Listas	45
Mónica Banegas	
Violencia política en razón de género en Ecuador: reformas y retos	66
Karen A. Garzón Sherdek	
El Debate Electoral Obligatorio.....	83
Milton Paredes	
El nuevo método de asignación de escaños para la Asamblea Nacional de Ecuador y elecciones 2021	99
Richard Ortiz Ortiz	
Inclusión de jóvenes en las listas	119
Juan Fernando Flores	
Financiamiento político electoral en Ecuador	127
Mauricio Alarcón	
De lista abierta a lista cerrada	149
Juliana Ferreira	
Conclusión	169
Esteban Ron Castro	

PRÓLOGO

Dr. Miguel Angel Lara Otaola¹

Estocolmo, Suecia

1 de marzo, 2022

Desde 1977, y de acuerdo con la base de datos del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, Ecuador ha emprendido un total de 17 reformas en materia político-electoral². Ecuador ocupa, de hecho, el primer lugar regional por su alto número de reformas. Así, ninguna de las elecciones llevadas a cabo en el país desde la transición a la democracia en 1979 hasta 2021 se celebraron con el mismo conjunto de reglas³. Esto, que puede tener consecuencias adversas en la estabilidad del sistema político, también refleja un espíritu de cambio y actualización permanente en Ecuador. La reforma 2020 al Código de la Democracia da cuenta de ello.

En 2020, la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas del Ecuador -Código de la Democracia- se reformó nuevamente para mejorar la participación y transparencia de procesos electora-

-
- 1 Actualmente es el Especialista Principal de Evaluación de la Democracia en IDEA Internacional. Fue Jefe de la oficina para México y Centroamérica del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA). Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Sussex, Maestro en Políticas Públicas por el Tecnológico de Monterrey y en Política Comparada por la London School of Economics. Ha participado en misiones de asistencia técnica y como observador en elecciones en América, Europa, Asia y Australia.
 - 2 Freidenberg, F. et al. (2021). Reformas electorales de América Latina, 1977-2019. Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978-2021). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJUNAM). Disponible en: <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.14706795.v1> (último acceso: 28/02/2022).
 - 3 Pachano, S. (2008). Ecuador: La provincialización de la representación en Mainwaring, S., Bejarano, A. M., y Pizarro, E. (2008) La Crisis de la Representación Democrática en los Países Andinos, Editorial Norma, Primera Edición

les, y fortalecer la representación de mujeres y jóvenes. Específicamente, se implementaron cambios en el método de asignación de escaños, el tipo de listas partidarias, paridad de género, violencia política, inclusión de jóvenes, debates y financiamiento y fiscalización de campañas⁴. A dos años de la promulgación de la reforma, ¿Qué balance podemos hacer? ¿Han sido suficientes estas reformas? ¿Se han alcanzado los resultados esperados? Este prólogo da cuenta de los principales cambios que trajo la reforma electoral, apoyado en el detalle y claridad de las espléndidas reflexiones de esta colección. Posteriormente, ofrezco un balance preliminar y pasos a seguir, confiando en el ánimo de mejora del pueblo ecuatoriano.

El primer elemento de la reforma electoral tiene que ver con el método de asignación de escaños. Esto es de la mayor trascendencia pues, en democracia, nos habla del principio que se utiliza para transformar los votos emitidos en escaños parlamentarios, es decir, cómo se refleja la voluntad popular. Aquí, dos principios están en juego, la búsqueda de mayorías y la representación de minorías. Así, en un extremo, están los sistemas de mayoría, quienes otorgan el escaño a quien en una circunscripción obtuvo una mayoría absoluta (más del 50% de los votos) o relativa (primera mayoría), y, en el otro extremo, encontramos los sistemas de representación proporcional, que buscan reflejar con la mayor exactitud posible (con proporcionalidad, por ello el nombre) la voluntad de los electores.

Hasta la reforma 2020, la asignación de escaños para assembleístas nacionales seguía la fórmula Webster, mientras el resto de las posiciones utilizaba la fórmula D'Hondt. Ahora, la fórmula Webster se aplica también a assembleístas provinciales, concejales y miembros de juntas parroquiales. La gran diferencia entre ambas fórmulas es que el método D'Hondt conduce a resultados menos proporcionales. Así, como bien lo señala la Presidenta Diana Atamaint en su contribución, este método generaba una sobrerrepresentación, dando mayor número de escaños a las fuerzas políticas grandes. En cambio,

4 Instituto Nacional Demócrata. (2020). Cartilla Informativa, Reformas al código de la democracia. Disponible en: <https://www.ndi.org/sites/default/files/Cartilla%20informativa%20%282%29.pdf> (último acceso: 28/02/2022)

el método Webster (también conocido como Sainte-Laguë), al asignar escaños por cocientes obtenidos por divisiones entre números impares, consigue una mayor proporcionalidad.

Otro aspecto fundamental de cualquier sistema electoral -y que también se utiliza en los sistemas de representación proporcional - se refiere al tipo de listas que se utilizan en las papeletas para la votación. Este mecanismo es importante y tiene efectos en el sistema político pues define si por quien se va a votar es por el partido o por el candidato o candidata de preferencia, y derivado de ello, establece quién tiene más peso en ese proceso de elección. La mayor parte de los sistemas de representación proporcional en el mundo utilizan listas cerradas, en donde el orden en que se presentan las candidatas y candidatos son decididos por los propios partidos políticos. En cambio, en los sistemas por lista abierta, utilizado por un buen número de países europeos, son los ciudadanos quienes eligen su candidatura favorita dentro de la lista⁵.

En Ecuador, la reforma electoral 2020 concretó el paso de un sistema de lista abierta a uno de lista cerrada- o en plancha. Ahora, las ciudadanas y ciudadanos votan por el partido político -y no por la candidatura de su preferencia, como lo hacían antes. Uno de los objetivos de este cambio consistía en fortalecer el hasta entonces fragmentado sistema de partidos políticos en Ecuador. La forma de hacerlo es eliminar la personalización del voto, y con ello aumentar la identificación por un solo partido político. Así, se espera, se genere mayor apego del ciudadano al partido y que éste, a su vez, se vea obligado a fortalecer sus plataformas y programas de trabajo para ser más atractivo. Otra ventaja del uso de listas cerradas es que tienden a evitar el fraccionamiento del voto y cumplen con el principio de igualdad del voto. El estudio de Juliana Ferreira detalla bien este y otros efectos de las listas abiertas en el sistema político de Ecuador, además de una muy necesaria reflexión sobre la crisis de representación política.

Finalmente, este tipo de voto ofrece ventajas en la implementación de cambios para favorecer la representación de un grupo específico.

5 ACE Red de Conocimientos Electorales. Listas Abiertas, Cerradas y Libres. Disponible en: <https://aceproject.org/main/espanol/es/esg03.htm> (último acceso: 28/02/2022).

Como veremos en el siguiente apartado, otro cambio al Código de la Democracia tuvo que ver con alcanzar la paridad entre hombres y mujeres en las candidaturas. Aquí, como bien refiere Richard Ortiz Ortiz en su completa evaluación del nuevo método de asignación de escaños, el reemplazo de la lista abierta por la lista cerrada es positivo, ya que el estricto orden de paridad vertical será respetado en cada candidatura. En otras palabras, contar con listas cerradas permite que se cumpla la paridad al presentar al votante listas predefinidas y encabezadas por mujeres⁶.

Los avances en materia de igualdad de género no son nuevos. Ya en 2008 la Constitución de la República declaraba obligación del Estado introducir medidas para promover la igualdad entre hombres y mujeres, entre las que se destacan las acciones afirmativas⁷. A partir de ello, el Código de la Democracia publicado en 2009 también tuvo avances, estableciendo que los partidos debían de integrar sus listas aplicando el principio de paridad y alternancia con igual número de mujeres y hombres, y establecer una secuencia mujer-hombre u hombre-mujer⁸. Sin embargo, las buenas intenciones quedaban incompletas, pues en la realidad eran los hombres quienes generalmente presidían las listas y por tanto tenían posibilidades reales de acceder al cargo⁹.

La reforma 2020 viene a completar este avance al fortalecer la representación de mujeres en política y establecer un mínimo progresivo de paridad de género. Específicamente, se estableció la obligatoriedad a organizaciones políticas de inscribir a mujeres como cabezas de lista para diversas elecciones, de acuerdo con reglas específicas (dis-

6 Código de la Democracia, Art. 99 (2020) Disponible en: <https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/2020/02/Ley-Org%C3%A1nica-Electoral-C%C3%B3digo-de-la-Democracia.pdf> (último acceso: 28/02/2022)

7 Cajas Córdova, A. K. (2011). Igualdad de género en la constitución ecuatoriana de 2008. Disponible en: <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/403> (último acceso: 28/02/2022).

8 Código de la Democracia, Art. 86 (2009) Disponible en: https://oig.cepal.org/sites/default/files/2009_leycoddem_ecu.pdf (último acceso: 28/02/2022)

9 Instituto Nacional Demócrata. (2020). Cartilla Informativa, Reformas al código e la democracia. Disponible en: <https://www.ndi.org/sites/default/files/Cartilla%20informativa%20%282%29.pdf> (último acceso: 28/02/2022)

tintas para elecciones de asambleístas nacionales, provinciales y de circunscripciones especiales del exterior, para asambleístas por distritos, prefecturas, alcaldías, concejales y juntas parroquiales). Esto se realizará de manera progresiva, con 15% de listas encabezadas por mujeres en 2021, 30% en 2023 y alcanzando el 50% para los comicios de 2025. Además, para todos los binomios se estableció que las candidaturas se deben integrar con la participación de una mujer y un hombre, o viceversa¹⁰. El camino es largo, y como muestra un botón: en las elecciones presidenciales 2021 sólo hubo una mujer candidata (de un total de 16)¹¹. Y en la nueva Asamblea (2021-2025) el número de mujeres representadas (53 de 137¹²) fue similar al de la Asamblea anterior, con 52 legisladoras¹³ (2017-2021).

Con la reforma 2020, la realidad se acerca más al espíritu de igualdad de la Constitución de 2008¹⁴, pero los avances son aún incompletos. Si bien tener acceso y ocupar un escaño o un cargo público es fundamental para la representación de las mujeres, esto no necesariamente lleva a una transformación. Un avance es tener una voz, pero un avance superior es que esta voz sea efectiva. Una vez que las mujeres entran al parlamento u ocupan un cargo público, la lucha no se detiene ahí. Existe una serie de obstáculos, desde una cultura política machista y patriarcal hasta limitantes de tipo administrativo o presupuestal que dificultan el trabajo de las mujeres. Como bien lo

10 Código de la Democracia, Art. 99 (2020) Disponible en: <https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/2020/02/Ley-Org%C3%A1nica-Electoral-C%C3%B3digo-de-la-Democracia.pdf> (último acceso: 28/02/2022)

11 El comercio. (21/09/2020). Candidatos Presidenciales 2021. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/pages/candidatos-presidenciales-2021.html> (último acceso: 28/02/2022).

12 Inter-Parliamentary Union Parline. (2022). Monthly ranking of women in national parliaments Disponible en: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=1&year=2022> (último acceso: 28/02/2022).

13 El Universo. (8/03/2022). 52 mujeres resultaron electas para la Asamblea Nacional, según estimaciones. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/unas-52-mujeres-resultaron-electas-para-la-asamblea-nacional-segun-estimaciones-nota/> (último acceso: 28/02/2022).

14 Ecuador. Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008 https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf

dice el clásico manual de IDEA Internacional, la representación de las mujeres va más allá de los números¹⁵.

Un ejemplo de estos obstáculos, como bien refiere Mónica Banegas, es el contexto donde la competencia electoral suele estar acompañada por el acoso y la violencia política de género. Es insuficiente contar con una reforma que aumente la representación numérica, si esta además no atiende las causas de la desigualdad de género y los obstáculos que las mujeres enfrentan a lo largo del ciclo de la política; es decir, desde el momento en que deciden participar en política hasta el desempeño de sus funciones en la Asamblea. El Estudio de Violencia Política contra las Mujeres de ONU Mujeres en Ecuador¹⁶ ilustra bien este punto. Al menos 50% de las mujeres en política han sufrido violencia directa, expresada a través de desprestigio, invisibilización de sus candidaturas, marginación personal o minimización de su posición.

Un primer paso para solucionar un problema es reconocerlo. Así, la reforma al Código de la Democracia incluyó la definición de violencia de política de género y tipificó trece de sus manifestaciones, desde expresiones denigrantes para dañar la imagen de mujeres, hasta amenazas con el fin de anular sus derechos político-electorales. Sin embargo, la inclusión en la ley no desaparece el acoso y la violencia que viven a diario las mujeres en el espacio público. Como bien lo refiere Karen Garzón-Sherdek, no basta con la buena voluntad o normas jurídicas que hacen referencia a la igualdad. Las leyes y el cumplimiento del derecho requieren de aparatos de procuración y administración de justicia sólidos, de apoyo legal e institucional y de información suficiente. Como esta misma obra lo refiere, esto ha sido insuficiente, ilustrado por el número bajo de denuncias de violencia política de género.

15 Ballington, J. y Karam, A. (Eds.). (2005). *Women in Parliament: Beyond Numbers*. Stockholm: International IDEA. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/23622.pdf> (último acceso: 28/02/2022).

16 ONU Mujeres. (2019). *Estudio violencia política contra las mujeres en el Ecuador*. Disponible en: <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2019/12/estudio-violencia-politica-contra-las-mujeres-ecuador> (último acceso: 28/02/2022).

En materia de representación, la reforma al Código de la Democracia también buscó la inclusión formal de jóvenes en la función pública, que ha sido otro grupo tradicionalmente subrepresentado en el Ecuador. Si bien cerca del 20% de la población ecuatoriana son jóvenes de 18 a 29 años¹⁷, tradicionalmente, han sido los partidos y organizaciones políticas quienes definen quiénes y cuántos jóvenes colocar en sus listas. Las consecuencias de ello son obvias: en la legislatura 2017-2021 apenas 2 jóvenes (de 137 asambleístas, es decir apenas 1.4 % del total) fueron electos. A nivel general, la Encuesta Nacional de Jóvenes y Participación Política en Ecuador (2019)¹⁸ describe cómo los jóvenes tienen interés en la política, pero no se involucran en ella. En sus palabras: los jóvenes están distanciados, pero conexos.

Ahora, tras la reforma de 2020, el Código de la Democracia establece que las candidaturas a elecciones pluripersonales deben incorporar una acción afirmativa a favor de los jóvenes. El 25% de las personas en cada lista a inscribirse deben ser mujeres u hombres jóvenes de entre 18 y 29 años. Esta cuota no excluye ni sustituye el establecimiento de la paridad entre mujeres y hombres en las listas. Este cambio, nos indica Juan Fernando Flores, abre la posibilidad de acabar con la figura de que los jóvenes sean usados como “relleño político” y de que llegue una nueva generación de ciudadanos a cambiar su comunidad y su país. Sin embargo, como bien advierte, esto también dependerá de la madurez y voluntad de las organizaciones políticas.

La reforma 2020 al Código de la Democracia también trajo la incorporación de debates obligatorios en los procesos electorales. El debate es uno de los principios fundamentales de la democracia, y su ejercicio es un mecanismo fundamental de información y participación. Los debates son pieza fundamental de la libertad de expresión

17 Ramírez Gallegos, F. (2019). Distanciados pero conexos: jóvenes y política en Ecuador 2019. Disponible en: <https://flasco.edu.ec/encuestajovenesEcuador/assets/files/distanciados-pero-conexos-jovenes-y-politica.pdf> (último acceso: 28/02/2022).

18 FLASCO. II encuesta nacional de jóvenes y participación política – Ecuador. Disponible en: <https://flasco.edu.ec/encuestajovenesEcuador/> (último acceso: 28/02/2022).

y espacio para el intercambio de ideas, para discutir propuestas y programas y para lograr la rendición de cuentas del gobierno, a cualquier nivel. En resumen, la realización de debates no sólo se trata de obtener el voto, sino de poner en práctica la democracia.

Con esto en mente, la reforma al Código de la Democracia estableció como función del Consejo Nacional Electoral (CNE) el organizar debates entre los candidatos y candidatas de elección popular, desde candidaturas presidenciales hasta para prefecturas y alcaldías. Para tal fin, se estableció financiamiento y difusión, además de sanciones para las candidaturas no participantes. Llama la atención de manera positiva entre las sanciones que el espacio físico asignado a una candidata o candidato que no participe será mantenido para evidenciar su ausencia (lo que, como bien refiere Milton Paredes en su capítulo, representa un importante mensaje simbólico) y que se podrán suspender sus derechos de participación por un periodo de tiempo.

Esto representa una evolución positiva, pues antes de la reforma los debates no eran obligatorios, sino organizados de manera ad hoc y selectiva por la sociedad civil, la iniciativa privada y los medios de comunicación, lo que impactaba en su regularidad, frecuencia y concurrencia. Sobre este punto, cabe resaltar que entre 1984 y 2006 no se realizaron debates presidenciales en Ecuador¹⁹, y que en ocasiones los debates no contaban con la asistencia de todas las candidaturas, pues algunas temían que su participación les costara perder su posición o ventaja en la opinión pública²⁰. Los primeros frutos no se hicieron esperar: en enero de 2021 se realizó el debate para la primera vuelta presidencial, con la participación, por primera vez en la historia, de todos los candidatos y candidata inscriptos (16 en total)²¹.

19 Zambrano, D. (2018). "Postmodernidad y Sistema Político para América Latina" en Instituto de la Democracia. (2018). Democracias

20 Instituto Nacional Demócrata. (2021). Cartilla informativa, Implementación Reformas al Código de la Democracia – Proceso Electoral 2021. Disponible en: <https://www.ndi.org/sites/default/files/cartilla%20corregida%20%281%29.pdf> (último acceso: 1/03/2022).

21 El Universo (16/01/2022). Los 16 candidatos participaron en primera jornada del

Finalmente, la reforma introdujo nuevos mecanismos de transparencia en el financiamiento de la política en Ecuador. Entre las medidas se establecieron límites de gasto electoral, la bancarización, obligación de reportar donaciones en especie, el registrar los nombres de donantes, y la obligación de informar de manera permanente, reportando gastos de campaña cada 15 días. Además, se generaron mecanismos para el cumplimiento de estas nuevas disposiciones. Entre estos, se endureció el sistema de sanciones y se estableció un sistema de interconexión de datos entre instituciones clave como el Servicio de Rentas Internas, la Fiscalía General y el Tribunal Contencioso Electoral que permite identificar y recabar información de donaciones.

Tomando en cuenta la acertada evaluación realizada en el capítulo sobre financiamiento político en Ecuador, a partir de las cinco dimensiones de IDEA Internacional, estas normas y controles representan un avance importante sobre el modelo vigente hasta 2020. Sin embargo, como lo refiere Mauricio Alarcón, durante el proceso electoral 2021 nuevamente se produjeron incidentes relacionados con el financiamiento de la política y es necesario hacer nuevos ajustes a la ley y su implementación, como revisar el límite de aportes, establecer la obligatoriedad para que el CNE publique detalles del uso del Fondo de Promoción Electoral, o aumentar las facultades del propio CNE para hacer valer las sanciones por incumplimiento.

En su introducción, la Presidenta Diana Atamaint refería que consolidar la democracia en Ecuador ha implicado recorrer un pedregoso camino. Comparto su reflexión: la conquista de libertades no necesariamente sigue una trayectoria lineal. A pesar de esto, la reforma electoral 2020 es un avance en la dirección correcta. Las modificaciones al Código de la Democracia ahora permitirán una mayor participación, transparencia, información y representación, especialmente de las mujeres y los jóvenes. En su capítulo, Juan Fernando

Debate Presidencial Obligatoria del CNE. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2021/01/16/nota/9591544/vivo-debate-presidencial-cne-candidatos-propuestas-ecuador-2021/> (último acceso: 1/03/2022).

Flores nos anima a pensar en la relevancia de esta reforma en el país y en el sentido y voluntad de cambio. Lo suscribo completamente.

Sin embargo, y como lo demuestra este prólogo, el proceso de reforma y de perfeccionamiento deben ser permanentes. El activismo reformador que caracteriza a Ecuador, mencionado por Leandro Querido, debe mantenerse para perfeccionar las conquistas obtenidas. Los pendientes, como refiere Esteban Ron Castro, son muchos. Entre ellos, me permito una recomendación propia y transversal que tiene que ver con el Estado de Derecho. Si bien la ley ha incorporado disposiciones de vanguardia, en materia de violencia política de género, debates, y representación de mujeres y jóvenes, su éxito dependerá también del compromiso de las fuerzas políticas y la sociedad, y de la fortaleza de las instituciones que garanticen su aplicación. Como ya lo advertía, la lucha no se detiene con la promulgación de una ley, o con la llegada de más mujeres al parlamento, sino cuando el principio detrás de esa ley (por ejemplo, de igualdad, de participación o de transparencia) se cumpla en realidad. Al tiempo.

Reformas Políticas de América Latina en Perspectiva Comparada

Leandro C. Querido²²

Resumen

Las reformas políticas en América Latina no siempre se dan en un ambiente de cordialidad política. Muchas veces son propiciadas por entes electorales, como es el caso de Ecuador, pero otras veces son producto de pactos de gobernabilidad y proyectos de poder. ¿Cómo nacen las reformas políticas? ¿Qué implica para una reforma que no haya consenso, o que todos los sectores no sean incluidos? ¿Qué lleva a término una reforma y cómo se implementa? Este capítulo trata de responder estas preguntas, argumentando que solo una cosa da estabilidad en el tiempo a una reforma político electoral: el consenso. Los acuerdos que después se concretan en nuevos textos constitucionales o nuevas leyes, son más que instrumentales: son esenciales. Exploramos los casos de Venezuela y Argentina para analizar las implicaciones que tuvo la falta de consenso y la exclusión en el primer caso, y los acuerdos que dotaron de mayor grado de estabilidad al segundo; sabiendo que restan muchos aspectos que trabajar para garantizar sistemas electorales más justos.

22 Magister en Derecho Electoral por la Universidad de Castilla La Mancha. Director Ejecutivo de Transparencia Electoral de América Latina. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. leandroquerido@transparenciaelectoral.org

Palabras clave: reforma política, democracia, sistema electoral, política comparada

Introducción

En el período comprendido entre los años 1978 y 2015 (posterior a la tercera ola de democratización), todos los países de América Latina han llevado adelante al menos una reforma electoral, con lo cual la región puede considerarse como una muy activa en lo que a reformas político-electorales se refiere²³. El trabajo de Freidenberg y Došek (2016) da cuenta de la intensidad con la cual se dan las reformas políticas en América Latina. Tomando en consideración casi 250 reformas electorales en 18 países latinoamericanos, clasificaron a estos en hiperactivos, moderados y pasivos según el ritmo en el que se dieron sus reformas entre 1978 y 2015, y concluyeron que Ecuador, México y Perú son países hiperactivos en lo que refiere a su actividad reformista, dado que se han llevado a cabo más de 20 cambios a sus leyes electorales.

En el caso de Ecuador, este país llegó a tener una nueva Constitución cada 10 años después de la restauración democrática, lo que ciertamente nos pone en presencia de un caso con características muy particulares. Freidenberg y Došek (2016) también aseguran que la consecuencia última de estas reformas, que a menudo incorporan elementos contradictorios, fue el debilitamiento de las instituciones “debido a las dificultades para dotar de certidumbre en el tiempo a los actores políticos y a la ciudadanía” (pp. 28-29). De allí lo imperativo de observar, no solo el proceso de gestación e implementación de la reforma, sino sus efectos sobre el sistema político; y de ahí en más, cómo se compara con otros procesos de reforma.

23 Freidenberg, Flavia, Tomás Došek. “Las reformas electorales en América Latina (1978-2015).” *Reformas Políticas en América Latina: tendencias y casos* (2016): 25-92. Organización de Estados Americanos.

Guardando la forma de las reformas: los casos de Argentina (1994) y Venezuela (1999)

Estas dos experiencias resultan apasionantes en lo que respecta al estudio de reformas políticas e invitan a verlas en profundidad. Ambos casos tienen sus excepciones, entre sí y con respecto a otras reformas en la región, pero ambas reformas fueron sustanciales y dramáticas en sus implicancias para el sistema electoral de cada país, y ambas fueron implementadas por medio de reformas constitucionales. Mientras que en el caso argentino la reforma la determinó en gran medida un pacto de gobernabilidad (Pacto de Olivos), en el caso venezolano, la reforma surgió en teoría de un movimiento popular, de hartazgo con el sistema bipartidista gobernante, y que era en sí un producto de un pacto de gobernabilidad (Pacto de Puntofijo, 1958).

Ana Virginia Persello (2015), en su aporte sobre las elecciones argentinas en la segunda mitad del siglo XX, expone que la caída del peronismo en 1955 supuso un “largo ciclo de inestabilidad política” y que, desde entonces hasta el año de 1983, partidos y elecciones perdieron legitimidad debido al surgimiento de un consenso alternativo en torno a la forma de Gobierno: la democracia ya no era el mejor régimen posible²⁴.

Entre 1955 y 1983, se da una serie de reformas de facto al texto constitucional que introdujeron modificaciones en torno a la forma de administración política del Estado federal sin abordar temas relacionados con la forma de Gobierno. Además, en el período comprendido entre 1983 y 1994 el sistema electoral vigente era el de representación indirecta a través de colegios electorales, contemplado en la Constitución de 1853. El sufragio indirecto es un sistema que tiene como principal objetivo la creación de instancias intermedias (colegios electorales) que en la teoría sirven como espacios de deli-

24 SABATO, Hilda; TERNAVASIO, Marcela; DE PRIVITELLIO, Luciano; PERSELLLO, Ana (2015): Historia de las Elecciones en la Argentina. Buenos Aires: Editorial El Ateneo.

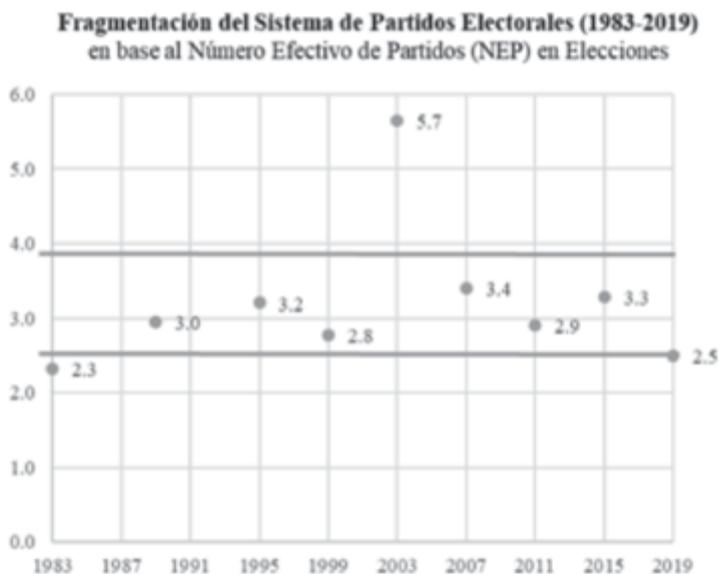
beración para las dirigencias, donde actúan como un puente entre la voluntad popular y la elección de autoridades.

Durante el gobierno del ex presidente Carlos Menem, se llevó adelante en 1994 la aprobación por medio del Congreso Constituyente de una reforma de la Constitución Nacional que incluyó varias disposiciones referidas al sistema electoral. Persello (2015) narra que tras el triunfo en las legislativas de 1993, se anunció una consulta popular para “forzar su aceptación”. Tras serios reveses y negativas por parte de organizaciones peronistas y radicales, Raúl Alfonsín, ex-Presidente de la Nación y líder de la Unión Cívica Radical (el partido más grande de oposición) hizo público un mensaje en el que cuestionaba la reforma y el plebiscito, al tiempo que formulaba su propia propuesta. Alfonsín y Menem firmaron entonces lo que se conocería como el Pacto de Olivos, un acuerdo que incluía una serie de puntos que los constituyentes debían tomar en cuenta.

En la nueva Constitución, se suprimió el requisito de pertenecer a la comunión católica apostólica romana, se acortó el período presidencial de 6 a 4 años, se suprimieron los colegios electorales, se adoptó la elección directa del presidente y los senadores, se incorporó una tercera senaduría por la minoría, y se implementó la segunda vuelta electoral o ballottage.

En el año 2009, quince años después de la aprobación de la nueva Constitución, la fragmentación del sistema de partidos en Argentina provocó la promulgación de la Ley 26.571, que entre sus fundamentos estableció el objetivo de promover la configuración de un sistema de partidos menos fragmentados y más estable, para reducir las asimetrías entre las fuerzas políticas en términos de disponibilidad de recursos económicos para llevar adelante las campañas electorales. Asimismo, la introducción del mecanismo de elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (P.A.S.O) se llevó a cabo con la pretensión de generar mayor democratización al interior de los partidos políticos y alentar su apertura a la sociedad²⁵.

25 Querido, L.; Repilloza, E. (2021). 36 años de Elecciones Presidenciales en Argentina. Editorial Dunken.



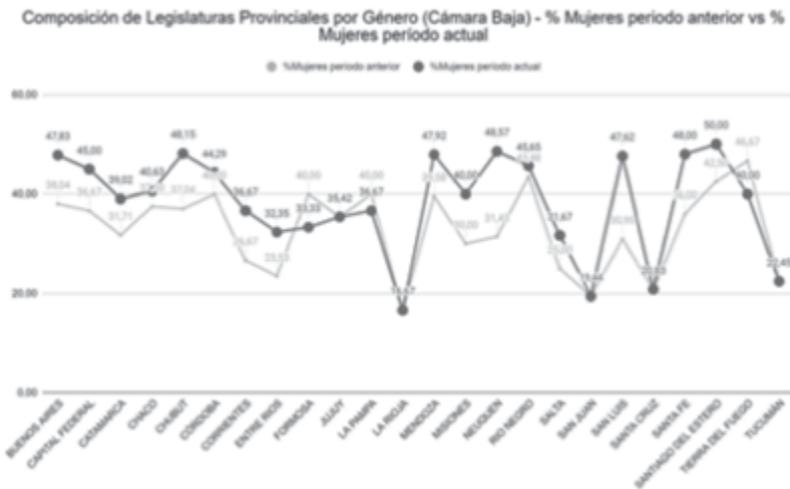
Fuente: Querido, L.; Repilloza, F. (2021)

Más adelante, en el año 2017, se aprobó la Ley 24.712 o de Paridad de Género en ámbitos de representación, que dispuso que las listas para cargos legislativos nacionales deban integrarse por mujeres y varones de manera alternada. Esta nueva reglamentación vino a suplantar la vieja ley de cupo, que establecía que las mujeres debían ocupar un 30% de las listas, sin marcar el lugar que ocuparían en ellas.

El tema de género era y sigue siendo urgente tratarlo en Argentina, sobre todo al ver los datos. Para las elecciones Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) 2021 a cargos nacionales, las listas finales fueron encabezadas en su gran mayoría por hombres: 193 de las 280 fueron encabezadas por hombres y 87 por mujeres, para una relación 31.07% - 68.92%. En cuanto a la presencia de mujeres en el Congreso Nacional, esta se mantiene por debajo del 50%, aunque cercana a esa proporción y con una tendencia histórica favorable que

indica que una composición paritaria de las cámaras podría alcanzarse dentro de pocos períodos electorales²⁶.

A nivel de legislaturas provinciales, teniendo en cuenta que Argentina es un estado federal en el que cada distrito aprueba sus leyes, el análisis da cuenta de un escenario heterogéneo. La gran mayoría de las provincias posee leyes de paridad para las listas: el 50% de éstas, de manera intercalada, deben estar conformadas por mujeres. En lo que respecta a la composición de la Cámara Baja de las provincias, al comparar los últimos dos períodos de cada legislatura se nota un crecimiento porcentual en la mayoría de las provincias. Sin embargo, muchas están muy lejos todavía de alcanzar la paridad.



Fuente: Mapa de Integridad Electoral Argentina, Transparencia Electoral de América Latina (2021)

26 Mapa de Integridad Electoral Argentina 2021. Transparencia Electoral de América Latina; Observatorio de Mujeres y Política (2021). Disponible en: <https://www.transparenciaelectoral.org/transparencia-electoral-presenta-segunda-edicion-del-mapa-de-integridad-electoral-argentina-2021/>

En resumidas cuentas, Argentina ha logrado celebrar elecciones ininterrumpidamente desde 1983, atravesando breves períodos de turbulencia política y con serios déficits democráticos a nivel subnacional. Todavía hay mucho trabajo por hacer. A los dos hitos mencionados sobre la legislación electoral, deben sumarse cuestiones como el financiamiento político, la tecnificación de las elecciones para mayor poder de auditoría, la regularización de la observación electoral, la sustitución de la boleta partidaria como instrumento de votación, entre otras.

Argentina es un caso que refuerza la noción de que las reformas políticas deben ser fruto del consenso, solo así se mantiene en el tiempo un modelo político.

En el caso de Venezuela, la reforma política crucial que debía refundar el Estado y consagrar la democracia denominada “participativa y protagónica”, se hizo en gran medida a espaldas de la mayoría de la ciudadanía y los sectores políticos ajenos al chavismo, lo cual condenó desde el principio el proyecto, independientemente de la naturaleza del gobierno venezolano entonces.

La primera distinción de este proceso es que la Constitución de Venezuela de 1961 no contemplaba la posibilidad de ser reformada por medio de una Asamblea Constituyente, ésta sólo establecía la posibilidad de ser reformada generalmente por iniciativa y aprobación del Congreso Nacional o acuerdo de las Asambleas Legislativas de los Estados de la Federación²⁷. Después de la llegada de Chávez al poder, ciudadanos integrantes de la Junta Directiva de la Fundación para los Derechos Humanos (Fundahumanos) interpusieron ante la antigua Corte Suprema de Justicia (CSJ) un recurso de interpretación del artículo 234 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (LOSPP) y el artículo 42, numeral 24 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia vigentes en ese momento. El objetivo era permitir la convocatoria de un referendo consultivo para aprobar la elección de una Asamblea Nacional Constituyente.

27 Artículo 245. Título X. De las enmiendas y reformas a la Constitución. Constitución de la República de Venezuela (1961).

Los recursos interpuestos fueron resueltos a través de dos sentencias del 19 de enero de 1999, denominadas entonces como los casos Referendo Consultivo I y Referendo Consultivo II. El magistrado ponente fue el Dr. Humberto J. La Roche, y en su argumento dio cuenta de los preceptos teóricos de un nuevo modelo de democracia, uno que llamaron “social y protagónica”. Al respecto decía:

“El artículo 4 de la Constitución de la República de Venezuela, según los criterios interpretativos tradicionalmente expuestos, consagra exclusivamente el principio de la representación popular por estimar que la soberanía reside en el pueblo, pero que éste no puede ejercerla directamente sino que lo hace a través de los órganos del poder público a quienes elige, es decir, que el medio para depositar ese poder soberano es el sufragio. Un sistema participativo, por el contrario, consideraría que el pueblo retiene siempre la soberanía ya que, si bien puede ejercerla a través de sus representantes, también puede por sí mismo hacer valer su voluntad frente al Estado. Indudablemente quien posee un poder y puede ejercerlo delegándolo, con ello no agota su potestad, sobre todo cuando la misma es originaria, al punto que la propia Constitución lo reconoce.”

Se estableció así la distinción entre un formato representativo de la democracia, y un formato participativo. La introducción de los referendos revocatorios de cargos de elección popular y otros medios de participación de carácter vinculante en Venezuela tras la aprobación de la Constitución de 1999 reforzaría esta interpretación, al menos en la teoría. En apariencia, el rol del elector no terminaba con cada elección, sino que los ciudadanos podrían ejercer un control constante sobre el poder.

El fallo de La Roche favoreció la celebración del referendo, argumentando que el artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política contemplaba la figura del referendo consultivo sobre “temas de trascendencia nacional” y no prohibía explícitamente la posibilidad de que el objeto de dicho referendo fuera convocar una Asamblea Nacional Constituyente.

El referendo se llevó a cabo el 25 de abril de 1999 con la participación del 37,65% del padrón electoral. La opción del “sí” a la reforma ganó con más del 80% en las dos preguntas planteadas. Al no haber umbral mínimo de participación, quedó excluido de la decisión el 62,35% del electorado (entonces 6.850.747 de electores) que se abstuvo²⁸, lo cual obliga a preguntar: ¿no es necesaria la participación de un mínimo de la sociedad para validar reformas tan trascendentales? Más aún, sirviéndose del modelo de elección de la Asamblea Nacional Constituyente, el chavismo buscó y logró maximizar el rédito político para asegurarse el control del órgano supraconstitucional.

Para la circunscripción nacional en la que se elegían 24 candidatos se estableció un método preferencial de elección en el que cada elector tenía la posibilidad de emitir un máximo de 10 votos y, sobre la base de esto, el chavismo adoptó una estrategia que denominó “llave electoral”, conocida popularmente como “kino electoral”, con la que distribuyó y racionalizó el voto de sus seguidores para obtener la mayoría de los 24 cargos correspondientes a ese circuito electoral. Tras confeccionar una lista de 20 candidatos respaldados por el MVR y Chávez, dividieron virtualmente al país en 2 regiones, Occidente y Oriente, e instruyeron a sus electores votar por 10 candidatos determinados en cada una. En contraste, los factores de oposición estaban desarticulados, desmoralizados por la derrota en las Presidenciales de 1998 y fue casi imposible acordar respaldos unitarios a candidatos.

Utilizando al presidente Chávez como “portaviones”, el MVR impulsó sus candidatos en modo de listas abiertas en una elección que había implementado formalmente un método nominal preferencial, desvirtuando el propósito del modelo. La teoría es que, con una lista abierta para 24 cargos y método de elección preferencial con un máximo de 10 votos, los cargos se distribuirían proporcionalmente entre los candidatos de las fuerzas políticas que compitieron, basados en la votación nacional de cada oferta. Sin embargo, con la fórmula

28 Referendos Nacionales efectuados en Venezuela (1999-2000). Dirección de Estadísticas Electorales, Consejo Nacional Electoral de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, Mayo de 2002.

de las “llaves electorales” el chavismo pudo distribuir con certeza sus votos entre 20 candidatos a la circunscripción nacional, mientras que la base de oposición que acudió a votar eligió de entre una oferta mucho más amplia, diluyendo sus votos entre numerosas opciones y perdiendo la posibilidad de ganar más escaños²⁹.

Escenario A (Con Llave Electoral)				Escenario B (Sin Llave Electoral)			
Circunscripción Nacional				Circunscripción Nacional			
No.	Candidato	Resultados	Adjudicado	No.	Candidato	Resultados	Adjudicado
1	A-PP	1500000	1	1	A-PP	3000000	1
2	B-PP	1500000	1	2	B-PP	3000000	1
3	C-PP	1500000	1	3	C-PP	3000000	1
4	D-PP	1500000	1	4	D-PP	3000000	1
5	E-PP	1500000	1	5	E-PP	3000000	1
6	F-PP	1500000	1	6	F-PP	3000000	1
7	G-PP	1500000	1	7	G-PP	3000000	1
8	H-PP	1500000	1	8	H-PP	3000000	1
9	I-PP	1500000	1	9	I-PP	3000000	1
10	J-PP	1500000	1	10	J-PP	3000000	1
11	K-PP	1500000	1	11	K-PP	500000	0
12	L-PP	1500000	1	12	L-PP	500000	0
13	M-PP	1500000	1	13	M-PP	500000	0
14	N-PP	1500000	1	14	N-PP	500000	0

29 L., Querido; J., Delgado Valery; J. Delgado; E. Repilloza Fernández. Así se vota en Venezuela (2021). Transparencia Electoral de América Latina. Editorial Dunken.

Alcances y limitaciones de la reforma electoral de 2020 / 25

15	O-PP	1500000	1	15	O-PP	500000	0
16	P-PP	1500000	1	16	P-PP	500000	0
17	Q-PP	1500000	1	17	Q-PP	500000	0
18	R-PP	1500000	1	18	R-PP	500000	0
19	S-PP	1500000	1	19	S-PP	500000	0
20	T-PP	1500000	1	20	T-PP	500000	0
21	A-PD	1000000	1	21	A-PD	1000000	1
22	B-PD	1000000	1	22	B-PD	1000000	1
23	C-PD	1000000	1	23	C-PD	1000000	1
24	D-PD	1000000	1	24	D-PD	1000000	1
25	E-PD	1000000	0	25	E-PD	1000000	1
26	F-PD	1000000	0	26	F-PD	1000000	1
27	G-PD	1000000	0	27	G-PD	1000000	1
28	H-PD	1000000	0	28	H-PD	1000000	1
29	I-PD	1000000	0	29	I-PD	1000000	1
30	J-PD	1000000	0	30	J-PD	1000000	1
31	A-OPO	800000	0	31	A-OPO	800000	1
32	B-OPO	800000	0	32	B-OPO	800000	1
33	C-OPO	800000	0	33	C-OPO	800000	1
34	D-OPO	800000	0	34	D-OPO	800000	1
35	IND	500000	0	35	IND	500000	0
36	IND	500000	0	36	IND	500000	0
37	IND	500000	0	37	IND	500000	0

38	IND	400000	0	38	IND	400000	0
39	IND	400000	0	39	IND	400000	0
40	IND	400000	0	40	IND	400000	0
MVR			20	MVR			10
PD			4	PD			10
OPO			0	OPO			4
IND			0	IND			0
Total de cargos a adjudicar			24	Total de cargos a adjudicar			24

PP = Polo Patriótico; PD = Polo Democrático; OPO = Oposición disidente; IND = Independiente

Fuente: Así se vota en Venezuela (2021)

Estos dos escenarios son probabilidades extremas para ilustrar los efectos de la estrategia utilizada por el chavismo que pervirtió el espíritu proporcional del método nominal preferencial. En el Escenario B, el Polo Patriótico recibe votos concentrados en sus 10 candidatos más populares a nivel nacional, por ser 10 el número máximo de votos a emitir por elector en la circunscripción nacional, y el resto de los votos se diluye entre los menos populares, dando oportunidades a las minorías para ganar más cargos. El Polo Democrático (PD) pudo haber reunido más organizaciones políticas para apoyar candidaturas unitarias y acudido a la misma fórmula que el chavismo, pero la elección habría conservado un carácter injusto hacia las minorías y fuerzas independientes.

Al celebrarse la elección de los integrantes a la ANC se constató lo que algunos pudieron haber adelantado al analizar el sistema mayoritario en el que se basaron las bases comiciales. La abstención alcanzó el 53,8% del electorado, un ausentismo considerable tomando en cuenta la trascendencia de la consulta, y la proporción de votos nulos fue del 11,9%. El Polo Patriótico, que respondía al chavismo,

obtuvo el 65,8% de los votos (29.424.635[8]), la alianza opositora Polo Democrático obtuvo el 22,1% (9.873.223) y otros partidos obtuvieron el 12,1% (5.423.223) de los votos, obteniendo 121 escaños el primero, 4 el segundo y 3 el resto de los partidos. De esta manera, la alianza más grande fue sobrerrepresentada, y obtuvo el 92,4% de las bancas con el 65,8% de la votación.

Esta elección representó la primera embestida del chavismo contra el principio de representación proporcional, una tradición de larga trayectoria en la democracia venezolana en lo que respecta a organismos colegiados. La falta de umbrales mínimos de participación para dar validez a resultados electorales y el antecedente a favor de la sobre representación de mayorías en detrimento de las minorías son apenas dos puntos que a grandes rasgos se deberían tratar en el país para dotar de mayor equilibrio al sistema. El chavismo llegaría incluso, no solo a propiciar la atomización de la oposición, sino a fragmentarla artificialmente por medio de intervenciones judiciales de partidos políticos.

El nuevo texto constitucional de Venezuela significó cambios fundamentales para el sistema electoral. En primer lugar, el período presidencial se amplió de 5 a 6 años (el más largo de América Latina), y se contempló una reelección consecutiva, mientras que la Constitución anterior exigía un período de por medio. Nuevas disposiciones permitían a los miembros activos de las Fuerzas Armadas votar en elecciones; establecían la elección directa de gobernadores y alcaldes por un período de 4 años con posibilidad de una reelección consecutiva; se aplicó un sistema proporcional a la elección para la Asamblea Nacional cada 5 años; se introdujo la figura de la Asamblea Nacional Constituyente y del referendo popular, que puede convocarse por iniciativa de distintos actores institucionales y ciudadanos, y con el cual no solo se consultan asuntos de trascendencia nacional, sino que también es instrumento con el que todos los mandatos de funcionarios en cargos de elección popular pueden ser revocados, transcurrido la mitad del período³⁰.

30 L., Querido; J., Delgado Valery; J. Delgado; E. Repilloza Fernández. Así se vota en Venezuela (2021). Transparencia Electoral de América Latina. Editorial Dunker.

Sin embargo, difícilmente se puede decir que esta reforma se dio con el consenso de todos los sectores civiles y políticos. En este caso, el uso de mayorías circunstanciales para avanzar a como dé lugar con reformas trascendentales del sistema político es una de las razones por las cuales Venezuela es lo que es hoy. No es posible sostener reformas políticas en el tiempo sin el factor consenso, por lo tanto, este es necesariamente un análisis que debe hacerse al estudiarlas.

Lo primero debe ser garantizar la inclusión de todos los sectores en la discusión de una reforma política, sobre todo, una electoral. Es importante superar la noción que defiende que solo los partidos son conocedores del tema electoral por trabajar la teoría y la práctica, también la sociedad civil y la comunidad académica es capaz de hacer aportes que ayuden a definir sistemas electorales más justos, que promuevan la transparencia, una mejor calidad de la representación e incentivos para que las organizaciones políticas participen, y lo hagan siempre en igualdad de condiciones.

Este libro es un aporte en esa dirección: las reformas políticas deben procurar la mayor suma de justicia para todos los actores.

La pertinencia de la reforma electoral en Ecuador

Diana Atamaint W.³¹

1. El contexto

Si bien el Ecuador fue el primer país de la región en salir de las dictaduras, que se extendieron por el Cono Sur hasta prácticamente finales de los años 80 e inicios de los 90, y retornar a la democracia en 1979, consolidarla ha implicado recorrer un pedregoso camino que se extiende hasta la actualidad.

Luego de la trágica muerte del Presidente de la República Jaime Roldós Aguilera en 1981 hasta mediados de los '90, solo tres gobiernos concluyeron su mandato: León Febres Cordero 1984-1988; Rodrigo Borja 1988-1992 y Sixto Durán Ballén 1992-1996.

El derrocamiento del gobierno de Abdalá Bucaram en 1997³² inauguró un ciclo de inestabilidad donde el Ecuador tuvo siete presiden-

31 Presidenta del Consejo Nacional Electoral del Ecuador. Fue Asambleísta Nacional de Ecuador (2007-2013). Primera integrante del pueblo shuar en ser legisladora. Ingeniera Comercial por la Universidad de Cuenca y Msc. en Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

32 Las protestas contra Bucaram iniciaron el 05 de febrero de 1997 con una huelga nacional convocada por el Frente Unitario de Trabajadores (FUT) a la que se sumó la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y otros movimientos sociales agrupados en el Frente Patriótico de Defensa del Pueblo que rechazaron el fallido intento del entonces presidente de eliminar el subsidio al gas de uso doméstico y los escandalosos hechos de corrupción como el caso “mochila escolar” y el manejo de las aduanas, entre otros, que le significaron una sentencia por peculado. Bucaram fue reemplazado por su vicepresidenta Rosalía Arteaga y posteriormente por el entonces presidente del Congreso Nacional, Fabián Alarcón.

tes en una década³³. Entre 1997 y 2007, la crisis política³⁴ gestada -en parte- desde los propios partidos (Freidenberg y Alcántara, 2001), provocó que se fueran creando las condiciones para el colapso del sistema político que se concretó tras la caída del régimen de Lucio Gutiérrez en el año 2005, con la consigna de “fuera todos”.

Este sentimiento anti partidos se expresó en las elecciones generales de 2006, con el triunfo de Rafael Correa, un out sider, ajeno a la política, quien no presentó candidatos al Congreso Nacional y convocó a una consulta popular para instalar una Asamblea Constituyente. Una Constituyente de plenos poderes, que una vez posesionada cesó al Congreso Nacional integrado por 100 diputados electos para el periodo 2007-2011.

Rafael Correa (2007-2017) inició un periodo de estabilidad política inédito en la historia republicana del Ecuador gobernando el país por una década de manera ininterrumpida.

En los comicios generales de 2017, Ecuador optó por la continuidad de ese proyecto liderado por Lenin Moreno, quien una vez en el poder, marcó distancias con su antecesor, iniciando un proceso de re-institucionalización del país mediante una consulta popular (2018)³⁵.

33 A Bucaram lo sucedió su vicepresidenta Rosalía Arteaga que estuvo menos de una semana en el cargo, hasta que finalmente asumió la Presidencia el entonces titular del Congreso Nacional, Fabián Alarcón. A Jamil Mahuad lo reemplazó durante pocas horas un triunvirato integrado por Antonio Vargas (presidente de la CONAIE); Carlos Solórzano, (ex presidente de la Corte Suprema de Justicia); y el general Carlos Mendoza, (jefe del Comando Conjunto de las FFAA.) que fue rápidamente disuelto dando paso a la sucesión constitucional en la figura de su vicepresidente, Gustavo Noboa. Lucio Gutiérrez, fue reemplazado por su vicepresidente, Alfredo Palacio.

34 En 1988, el Centro Andino de Acción Popular (CAAP) introduce en el pensamiento político ecuatoriano el **concepto de crisis desde dos perspectivas** que serían dominantes en los años 90. Por un lado, como *debilidad del sistema político*; y por otro, como **crisis de representación**. Desde ambas ópticas, la crisis política, es para el CAAP, una “debilidad estructural del Estado y del sistema político-democrático, que se traduce (en una) incapacidad de los actores socio-políticos para generar propuestas alternativas globalizantes” (Andrade, 2009: 107).

35 El pueblo aprobó la instalación de un Consejo de Participación Ciudadana y Control Social transitorio que designó de manera temporal a distintas autoridades en diferentes instituciones como la Contraloría General del Estado, la Defensoría Pública, el

Es así que, desde el retorno a la democracia hasta la actualidad, Ecuador ha tenido tres Constituciones (1978, 1998 y 2008) y en ese periodo, la Ley de Elecciones, actual Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas Código de la Democracia, ha sido el objeto central de la disputa partidista, siendo una de las más reformadas por la Función Legislativa. Entre 1978 y 2006, se realizaron 27 codificaciones y reformas a esta ley, dando un promedio de una reforma por año.

Luego de la aprobación en referéndum de la actual Constitución, el Código de la Democracia se aprobó en el año 2009, y desde entonces, se ha reformado en cinco ocasiones: 2010, 2011, 2012, 2014 y 2020.

Este trabajo propone analizar las últimas reformas al Código de la Democracia bajo las siguientes consideraciones: 1) Su aprobación se concretó un año antes de las Elecciones Generales 2021 como manda la norma y a pocos días de que la Organización Mundial de la Salud (OMS) declarara a la Covid-19 como pandemia global. 2) Estas reformas son de carácter progresivo, por lo que evaluarlas únicamente a la luz de los pasados comicios puede resultar insuficiente y opacar su integralidad. 3) Para fines explicativos, el texto centrará su atención más en los avances para incentivar los derechos de participación de las mujeres y los jóvenes que en los aspectos relacionados con los cambios en la parte procedimental. Está dividido en tres partes: El contexto; la problematización de la reforma electoral 2020; y las conclusiones.

2. Problematización de la reforma electoral 2020

2.1 La arquitectura constitucional

La Constitución de 2008 marca un punto de inflexión en el sistema político ecuatoriano dividiendo la parte administrativa de la jurisdiccional en materia electoral. Cambió la denominación de Tribunal Su-

Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral, la Defensoría del Pueblo, entre otras, algunas de las cuales fueron reemplazadas una vez organizados los concursos públicos de méritos y oposición para ocupar esos cargos.

premo por la de Consejo Nacional Electoral (CNE) a cargo de la organización de los procesos democráticos y creó el Tribunal Contencioso Electoral (TCE) para resolver los aspectos jurídicos derivados de estos.

A diferencia del antiguo Tribunal Supremo, el CNE ya no se integra por representantes de los partidos políticos más votados, sino mediante concurso público de oposición y méritos organizado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, una institución central en el diseño constitucional vigente, que se encarga de organizar también los concursos para seleccionar a las principales autoridades de control. En esta tarea, el papel del Parlamento representado en la Asamblea Nacional es únicamente el de posesionar a estas autoridades pero en ningún caso puede designarlas.

La Norma Suprema coloca a la participación ciudadana como un principio transversal a todos los asuntos de interés público a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria (Art. 95). Establece también el voto facultativo (voluntario) para los jóvenes entre 16 y 18 años, así como para militares y policías en servicio activo, personas con discapacidad, adultos mayores, y personas privadas de la libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada.

El artículo 6 del Código de la Democracia señala que la finalidad de la Función Electoral es asegurar que las votaciones y los escrutinios traduzcan la expresión auténtica, libre, democrática y espontánea de la ciudadanía y sean el reflejo oportuno de la voluntad del electorado expresada en las urnas por votación directa y secreta, mientras que en los artículos 306 y 307 se establece que las organizaciones políticas se constituyen en un pilar fundamental para la construcción de un Estado constitucional de derechos y justicia, los cuales se conducirán conforme a los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

En la nueva arquitectura constitucional, sólo a través de los partidos, los movimientos o las alianzas se puede participar como candidato para una dignidad de elección popular quienes pueden postular a sus militantes, simpatizantes o personas no afiliadas. Señala que las or-

ganizaciones políticas podrán “articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión”, garantizando “la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas” (Art. 96).

Establece también que los partidos políticos son de carácter nacional, mientras que los movimientos pueden conformarse según cada uno de los niveles de gobierno: parroquial, cantonal, provincial y nacional, cumpliendo una serie de requisitos³⁶.

Hasta el 8 de enero de 2021, en el CNE están registrados 7 partidos políticos, 14 movimientos nacionales, 61 movimientos provinciales, 167 movimientos cantonales y 20 movimientos parroquiales, dando un total de 269 organizaciones habilitadas para inscribir candidaturas y participar en elecciones.

Este número de organizaciones políticas puede tener varias lecturas, pero desde la autoridad electoral consideramos que es un claro ejemplo de la apertura del sistema político a la participación electoral en el Ecuador; sin embargo, es necesario mirar esta realidad con sentido crítico.

De acuerdo al informe de la corporación Latinobarómetro, que periódicamente emite informes sobre la situación de la democracia en la región, el apoyo a la democracia en Ecuador cayó 19 puntos en un año, pasando del 69% en 2017 a 50% en 2018, seguido de Argentina, República Dominicana, Brasil y Uruguay que experimentaron disminuciones de 10 y nueve puntos, respectivamente, en el mismo periodo. En ese año, Ecuador se ubicó en el cuarto lugar de la región entre los países que consideraron que un gobierno autoritario es preferible a uno democrático, detrás de Paraguay, Chile y Guatemala, que lideraron la tabla de países que preferían el autoritarismo por sobre la democracia. Entre 2017 y 2018, nuestro país descendió así mismo 15 puntos respecto de la satisfacción con la democracia pasando del 51% al 36%.

36 El Art. 112 de la Constitución establece que los movimientos políticos requerirán el respaldo de personas inscritas en el registro electoral de la correspondiente jurisdicción en un número no inferior al 1,5% de la correspondiente jurisdicción.

2.2 La coyuntura en la que surgen las reformas

Luego de la consulta popular de 2018, se integró un Consejo Nacional Electoral transitorio que emprendió una revisión integral del sistema político ecuatoriano encontrando una serie de cortocircuitos tanto en la parte sustancial (ampliación de derechos) como en las reglas del juego democrático.

En la parte sustancial, la violencia es uno de los factores que influyen directamente en el desinterés de las mujeres por involucrarse en la arena electoral. Tal es así que el estudio Violencia Política contra las Mujeres en Ecuador realizado por ONU Mujeres en octubre de 2019 arrojó los siguientes resultados: 66% de mujeres denunciaron violencia psicológica proveniente de los integrantes de su propio partido, o integrantes de su entorno laboral o comunitario. El 54% restante, en cambio, afirmó su desinterés por la política debido al riesgo de desprestigio personal a través de las redes sociales y medios de comunicación como la radio y la televisión.

A eso se suma la debilidad de los partidos y movimientos políticos en su responsabilidad en la formación política de sus militantes, lo que deriva en que las mujeres no solo tienen dificultades para ser candidatas sino en ocasiones también en el ejercicio de su cargo.

Tabla No. 1
Autoridades seccionales electas 2014-2019

Elecciones	2014			2019		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Prefectos	23	21	2	23	19	4
Alcaldes	221	205	16	221	203	18
Concejales urbanos	867	573	294	864	572	292
Concejales rurales	438	329	109	443	329	114
Juntas Parroquiales	4.079	3.056	1.023	4.094	2.988	1.106
Total autoridades	5.628	4.184	1.444	5.645	4.111	1.534

Fuente: Dirección Nacional de Estadística Electoral del CNE/Elaboración propia.

Estos datos muestran que en los Gobiernos Autónomos Descentralizados, la cantidad de mujeres electas es aún incipiente tanto en Prefecturas como en Alcaldías. Sin embargo, entre 2014 y 2019 las mujeres incrementaron de 2 a 4 Prefecturas y de 16 a 18 Alcaldías; aumento que se evidenció también en las concejalías rurales donde pasaron de 109 a 114 y en las Juntas Parroquiales Rurales de 1.023 a 1.106. En términos generales, sin embargo, hay un incremento del 25,6% al 27,1% entre ambos comicios.

En las elecciones generales de 2017 y 2021, en cambio, el número de candidatas mujeres para la Presidencia y Vicepresidencia de la República, Asamblea Nacional y Parlamento Andino se incrementó de 850 a 1.068, mientras que el número de hombres pasó de 985 a 1.179. De ese total, tanto en los comicios de 2017 como de 2021 se mantuvo el mismo número de mujeres y de hombres elegidos en las urnas.

Tabla No. 4
Elecciones Generales 2017-2021

Elecciones Generales 2017		Elecciones Generales 2021	
Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Candidatas	850	1.068	1.179
Electas	55	55	88

Fuente: Dirección Nacional de Estadística Electoral del CNE con candidatos principales/
Elaboración propia.

Para profundizar los avances en la participación política de las mujeres, el Código de la Democracia establece la obligatoriedad a las organizaciones políticas de colocar a mujeres como cabezas de sus listas de candidatos de manera progresiva hasta alcanzar el 50% en las elecciones generales del año 2025. De los 16 binomios presidenciales que participaron en los comicios 2021, solo uno fue encabezado por una mujer y hubo 9 mujeres candidatas a la Vicepresidencia. Para los comicios de 2021, el mínimo requerido de mujeres como cabezas de lista fue del 15% y en las elecciones seccionales de 2023 será del 30%.

El Código de la Democracia define a la violencia política de género como “aquella agresión cometida por una persona o grupo de personas, directa o indirectamente, en contra de las mujeres candidatas, militantes, electas, designadas o que ejerzan cargos públicos, defensoras de derechos humanos, feministas, lideresas políticas o sociales, o en contra de su familia”, que se orienta a “acortar, suspender, impedir o restringir su accionar o el ejercicio de las funciones propias de su cargo, o para inducirla u obligarla a que efectúe en contra de su voluntad una acción o incurra en una omisión, en el cumplimiento de sus funciones, incluida la falta de acceso a bienes públicos u otros recursos para el adecuado cumplimiento de sus responsabilidades”³⁷.

37 El Código de la Democracia reformado establece 13 conductas de violencia política contra las mujeres: 1. Amenacen o intimiden en cualquier forma a una o varias mujeres o a sus familias, y que tengan por objeto o resultado anular sus derechos políticos, incluyendo la renuncia al cargo o función que ejercen o postulan. 2. Restrinjan o anulen el derecho al voto libre y secreto de las mujeres. 3. Realicen cualquier expresión que denigre a las mujeres durante el proceso electoral y en ejercicio de sus funciones políticas, con base en estereotipos de género, con el objetivo o el resultado de menoscabar su imagen pública, limitar o anular sus derechos políticos. 4. Dañen, en cualquier forma, material electoral de la campaña de la mujer, impidiendo que la competencia electoral se desarrolle en condiciones de igualdad. 5. Proporcionen a los órganos electorales datos falsos o información incompleta de la identidad de la candidata con objeto de impedir el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres. 6. Proporcionen a la mujer en el ejercicio de sus derechos políticos, información falsa, errada o imprecisa u omitan información a la mujer, que induzca al inadecuado ejercicio de sus derechos políticos en condiciones de igualdad. 7. Divulguen imágenes, mensajes o revelen información de las mujeres en ejercicio de sus derechos políticos, por cualquier medio físico o virtual, en la propaganda político electoral o en cualquier otra que, basadas en estereotipos de género transmitan o reproduzcan relaciones de dominación, desigualdad y discriminación contra las mujeres, con el objetivo de menoscabar su imagen pública o limitar sus derechos políticos. 8. Obstaculicen o impidan el acceso a la justicia de las mujeres para proteger sus derechos políticos. 9. Impongan sanciones administrativas o judiciales injustificadas o abusivas, impidiendo o restringiendo el ejercicio de sus derechos políticos en condiciones de igualdad. 10. Limiten o nieguen arbitrariamente el uso de cualquier recurso o atribución inherente al cargo político que ocupa la mujer, impidiendo el ejercicio del cargo en condiciones de igualdad. 11. Eviten por cualquier medio que las mujeres en ejercicio de sus derechos políticos asistan a cualquier actividad que implique la toma de decisiones, en igualdad de condiciones. 12. Restrinjan el uso de la palabra de las mujeres en ejercicio de sus derechos políticos, impidiendo el derecho a voz, de acuerdo al principio constitucional de igualdad y no discriminación. 13. Impongan por estereotipos de género la realización de actividades y tareas ajenas a las funciones y atribuciones de su cargo o posición o que tengan como resultado la limitación del ejercicio de la función política.

Sumado a esta realidad, está la violencia política contra las mujeres. De acuerdo al Informe de Monitoreo de Violencia Política Ecuador 2021 realizado por la Fundación Haciendo Ecuador, en las redes sociales de Facebook, Twitter, Instagram y Tik Tok, se registraron 205 casos de amenazas de daño físico, acoso, intimidación, difamación, o desinformación contra asambleístas electas, presidentas de funciones del Estado, integrantes de alcaldías y prefecturas, periodistas y activistas.

Sin embargo, pese a la reforma aprobada, entre el 16 de diciembre de 2020 y el 5 de marzo de 2021, el Tribunal Contencioso Electoral (TCE) registró y resolvió cuatro denuncias de violencia de género. Dos presentadas por un activista GLBTI contra criterios vertidos por candidatos en entrevistas en medios de comunicación y plataformas digitales; e igual número impulsadas por el ex Defensor del Pueblo: una por supuesto sexismo en la utilización de mujeres para campaña política en la provincia de El Oro y otra por unas declaraciones en la cuenta Twitter de un candidato presidencial sobre su binomio.

Paralelamente, las Encuestas Nacionales de Participación Política de los Jóvenes en Ecuador 2011 y 2019 realizadas con más de 3000 casos en 5 de 24 provincias, el desinterés por la política se ha duplicado en 8 años pasando de 14,2% en 2011 a 30,8% en 2019 debido a una serie de factores como la poca vinculación de este sector poblacional con las organizaciones políticas, la falta de renovación de los liderazgos internos de éstas y la carencia de estímulos institucionales para la juventud

Tabla No. 2
Jóvenes y participación política en Ecuador

Interés por la política	2011	2019
Nada	14,2	30,8
Poco	41,2	39,8
Algo	29,2	19,2
Mucho	15,2	9,9

Fuente: Encuestas Nacionales de Jóvenes y Participación Política en el Ecuador 2011 y 2019/Elaboración propia.

Esta realidad ha provocado que la representación de la juventud en cargos de elección popular sea aún escasa en los últimos cuatro comicios tanto seccionales como generales, según lo evidencia la siguiente tabla:

Tabla No. 3
La Participación de los Jóvenes

	Elecciones Seccionales 2014	Elecciones Generales 2017	Elecciones Seccionales 2019	Elecciones Generales 2021
Candidatos	5976	252	8691	484
Electos	752	2	715	6

Fuente: Dirección Nacional de Estadística Electoral del CNE. De acuerdo con la Ley de la Juventud, los jóvenes son las personas entre 18 y 29 años de edad/Elaboración propia.

En 2014 del total de candidatos jóvenes, apenas llegó el 12,5% y ese porcentaje se redujo al 8,2% en los comicios locales de 2019. En las Elecciones Generales de 2017, de 252 candidatos apenas dos alcanzaron un escaño, mientras que en las de 2021, llegaron 6.

Paralelamente, en las Elecciones Generales 2021, un total de 3.718.591 jóvenes de entre 18 y 29 años y 633.044 adolescentes entre 16 y 17 años estuvieron habilitados para ejercer su derecho al sufragio tanto en el Ecuador como en el exterior.

De ese total, 3.207.908 personas entre 18 y 29 años ejercieron efectivamente el voto en la primera vuelta electoral, cifra que se incrementó a 3.250.006 en el balotaje, mientras que de los más de 600 mil adolescentes habilitados para sufragar, 341.320 lo hicieron en primera vuelta y 399.478 en segunda, evidenciándose un claro incremento de la participación juvenil a través del sufragio entre las dos vueltas electorales.

Respecto a las reglas del juego democrático, en cambio, se regían por un sistema de votación que combinaba en una misma elección el voto entre listas (por personas) con el voto en plancha (por partidos), lo

que tergiversaba el principio constitucional de la igualdad del voto y debilitaba el vínculo programático entre los partidos y los electorados.

Sumado a ello, el método de asignación de escaños (método D'Hondt) generaba una sobrerrepresentación en el Parlamento ecuatoriano ya que, a manera de ejemplo, con el 35% de votos válidos, una organización se adjudicaba el doble de escaños (70%) afectando la representación de las minorías.

De la misma manera, no existía un control del financiamiento de las organizaciones políticas, y la responsabilidad de las finanzas era exclusivamente del jefe de campaña y no de las dirigencias ni los candidatos. En esa línea, la ley dejaba abierta la posibilidad de que los partidos puedan usar discrecionalmente los recursos del Fondo Partidario Permanente que reciben de acuerdo a las votaciones obtenidas y los escaños alcanzados.

2.3 Reformas electorales con visión integral

Ante esta realidad, el Consejo Nacional Electoral definitivo, instalado en noviembre de 2018, emprendió de la mano de las organizaciones de la sociedad civil, los pueblos y nacionalidades indígenas, colectivos de mujeres y jóvenes y la cooperación internacional, las reformas al Código de la Democracia de manera paralela a la organización de las elecciones seccionales del 24 de marzo de 2019, donde se registró el mayor número de candidatos desde el retorno a la democracia con cerca de 82 mil postulantes.

Las reformas al Código de la Democracia del año 2020 abordan dos grandes temáticas: La primera, importantes aspectos procedimentales para perfeccionar el sistema político y mejorar los controles sobre las organizaciones partidistas. La segunda, en cambio, tiene que ver con la consolidación de derechos mediante la tipificación de la violencia política contra las mujeres y los estímulos institucionales para promover su participación en las contiendas electorales, así como garantizar la inclusión de los jóvenes.

Con la reforma al Código de la Democracia pasamos del sistema de votación de listas abiertas o “entre listas” a uno de listas cerradas y bloqueadas, en el que el elector ya no tiene la posibilidad de escoger candidatos entre varias tiendas políticas sino solo a una organización en particular.

Se modificó el método de asignación de escaños pasando del método de D’Hondt al de Webster, al tiempo que se depuró el Registro Electoral mediante la creación del Padrón Pasivo que incluyó a los ciudadanos que en los últimos 4 procesos electorales no sufragaron ni tampoco realizaron ningún trámite en las oficinas electorales de todo el país. Esto con el objetivo de garantizar la representación de las minorías y contar con información verificada sobre el número de ciudadanos efectivamente habilitados para sufragar.

Para promover el voto informado de la ciudadanía se estableció también la obligatoriedad de los debates electorales para los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, para lo que el CNE realizó un programa de televisión en una de las estaciones de propiedad del Estado que fue transmitido en cadena nacional.

Las reformas al Código de la Democracia establecieron también la creación de una Unidad Antilavado para realizar un control cruzado del financiamiento de las organizaciones políticas entre varias instituciones, al tiempo que estableció la responsabilidad solidaria entre los encargados del manejo económico de las campañas y los candidatos de elección popular.

Para fortalecer el vínculo programático con las organizaciones políticas, se estableció que el 70% del Fondo Partidario Permanente que reciben los partidos políticos de acuerdo a los resultados electorales y las dignidades obtenidas, se destine a la capacitación, investigación y publicaciones dirigidas a la capacitación de su militancia, especialmente a los grupos de atención prioritaria como mujeres y jóvenes.

3. Conclusiones

La incidencia de la pandemia en la organización de las Elecciones Generales 2021 y la aplicación de las reformas al Código de la Democracia, en ningún caso implicó alterar, cambiar o suspender los comicios. Si bien existieron propuestas de modificación del calendario electoral, en una muestra de madurez política, el Consejo Nacional Electoral de la mano con las organizaciones políticas llegaron a consensos que garantizaron el cumplimiento del cronograma de elecciones y los derechos de participación de la ciudadanía, que durante la jornada electoral acudió a las urnas manteniendo los índices históricos de participación en el Ecuador que bordean el 80% en comicios sin pandemia.

Las reformas electorales se cristalizaron gracias a una minga nacional por la democracia que fue creando las condiciones para generar un clima de confianza mutua entre todos los involucrados en la Asamblea Nacional, las organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional, siendo el papel de la mujer tanto en las diferentes comisiones parlamentarias, en los gobiernos locales, así como al frente de la autoridad electoral del Ecuador un aspecto decisivo para consolidarlas.

Las reformas al Código de la Democracia en Ecuador si bien coadyuvan a consolidar los derechos de participación de las mujeres y los jóvenes estableciendo porcentajes mínimos para su inclusión en las listas de candidatos así como también tipificando la violencia política de género, son aún incipientes en cuanto a los resultados respecto del acceso efectivo de estos a los espacios de representación política, al menos desde el punto de vista cuantitativo. En los comicios analizados en este texto vemos que aunque se respetan los principios de paridad, alternabilidad y secuencialidad en la integración de las listas, estos no constituyen necesariamente una condición suficiente para garantizar mayor acceso de las mujeres al poder político, situación que podría replicarse con la obligatoriedad de las organizaciones políticas de incluir porcentajes mínimos de mujeres como cabezas de listas, por lo que es necesario reflexionar sobre el tema desde el punto de vista de la cultura política y no solo desde el diseño institucional.

Si bien las reformas electorales de 2020 tienen un carácter integral y progresivo, esta norma es perfectible sobre todo en lo relacionado a los niveles territoriales de representación de las organizaciones políticas (parroquial, cantonal, provincial y nacional) que constan en la Constitución y al parecer son la fuente del excesivo número de movimientos locales cuya representación práctica es muchas veces incipiente. Esto está relacionado, asimismo, con el fenómeno que algunos analistas han denominado como “partidos de alquiler”; es decir, organizaciones políticas que se activan únicamente en elecciones para inscribir candidatos, los que en la mayoría de los casos, al llegar a un espacio de representación se apartan de la línea política por la que fueron elegidos sin ninguna sanción prevista en la ley.

El nuevo método de asignación de escaños si bien garantiza una mayor equidad en la representación política, esta no necesariamente garantiza la tan anhelada gobernabilidad democrática ni evita la pugna de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Con estas consideraciones, las reformas al Código de la Democracia abren el sendero para ir perfeccionando el sistema político en aras de la consolidación democrática del Ecuador, pero con la firme convicción de que no bastan los cambios en el diseño institucional si no viene de la mano de un trabajo sostenido en la cultura política.

4. Bibliografía

Andrade, P. (2009). Democracia y cambio político en el Ecuador. Liberalismo, política de la cultura y reforma institucional. Quito: Corporación Editora Nacional.

Constitución de la República del Ecuador (2008). Quito: Corporación Editora Nacional.

Corporación Latinobarómetro (2018). Informe 2018. Quito. Instituto de la Democracia IDD-CNE. Recuperado de <file:///C:/Users/cliente/Desktop/IDD-CNE/LATINOBAROMETRO%202018.pdf>

Corporación Latinobarómetro (2017). Informe 2017. Buenos Aires. Instituto de la Democracia IDD-CNE. Recuperado de <file:///C:/Users/cliente/Desktop/IDD-CNE/Latinobarometro%202017.pdf>

Encuestas Nacionales de Jóvenes y Participación Política (2011 y 2019). Quito: Flacso-Ecuador, Grupo Faro y Unicef. Recuperado de <https://flacso.edu.ec/encuestajovenesEcuador/>

Freidenberg, F. y Alcántara M. (2001). Los dueños del poder. Los partidos políticos en Ecuador. Quito: Flacso-Ecuador.

Ley Electoral y de Organizaciones Políticas Código de la Democracia (2021). Coordinación Nacional de Desarrollo de Productos y Servicios Informativos Electorales. Quito: Consejo Nacional Electoral.

Alcanzar la Paridad de Género en el Encabezamiento de Listas

Mónica Banegas Cedillo (Ecuador)³⁸

Resumen

Ecuador es un país que durante los últimos años ha ido incorporando en su legislación varias normativas que buscan fortalecer la participación política de las mujeres. Las últimas Reformas al Código de la Democracia aprobadas por la Asamblea Nacional en febrero de 2020, prometen incrementar la presencia de mujeres en estos espacios de poder y toma de decisiones mediante principios y reglas de paridad, alternabilidad y secuencialidad entre mujeres y hombres, entendiendo que la Democracia correctamente aplicada no puede estar exenta de la figura femenina en el ejercicio de funciones. Estas últimas reformas indican un avance progresivo partiendo de las últimas Elecciones Generales de 2021 en el país. El presente artículo hace un análisis del objetivo de la norma y la situación actual de los procesos electorales en Ecuador respecto al encabezamiento de listas tras estas últimas reformas realizadas en el marco legal nacional.

Palabras claves: Género, Paridad, Democracia.

38 Política, Abogada y Catedrática. Directora de la Fundación Haciendo Ecuador y del Observatorio Nacional de la Participación Política de la Mujer. Primera vicepresidenta del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Ex directora del Instituto de la Democracia del Consejo Nacional Electoral. Dirección electrónica: monicabanegas@hotmail.com

1. Antecedentes

En el año 2007 los países latinoamericanos y caribeños suscribieron, a través de sus ministras, el denominado Consenso de Quito en el que se reconoció la paridad como un mecanismo propulsor de la democracia, al mismo tiempo, este constituye una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres. La paridad, según el Consenso, tiene como finalidad “alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, y en las relaciones familiares al interior de los diversos tipos de familias, las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, y que constituye una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres”³⁹.

En el caso de Ecuador, durante las últimas décadas se han podido apreciar avances significativos en beneficio de las mujeres. Es preciso mencionar que, la falta de paridad de género en el país se expresa en y se considera como violencia política, pues se trata de una situación que intenta mantener posiciones de poder dominadas por hombres y que limitan la participación de las mujeres en un papel primario dentro de la política nacional.

La investigadora argentina Laura Albaine, en su artículo *Obstáculos y desafíos de la paridad de género* *Violencia política, sistema electoral e interculturalidad*, menciona que, según un estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) en 2011, la paridad no se refiere a una cuota mayor en beneficio de las mujeres, sino una expresión más ampliada de la universalidad que reconozca a las mujeres como ciudadanas y la nueva práctica de ciudadanía en el fortalecimiento de una democracia moderna⁴⁰.

Por otra parte, el aumento de acoso y violencia en razón de género permiten visibilizar la violencia que enfrentan a diario las mujeres

39 Naciones Unidas, Cepal, *Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe* (Consenso de Quito, Quito, Ecuador, 6 al 9 de agosto de 2007).

40 Laura Albaine, *Obstáculos y desafíos de la paridad de género. Violencia política, sistema electoral e interculturalidad*. *Revista de Ciencias Sociales*, n°52 (2015): 145-162.

que se desempeñan profesionalmente en el ámbito público. Ante esta situación, la lucha constante del movimiento de mujeres ha sido primordial para dar paso al principio de paridad, lo que genera necesario replantearse la concepción del poder político en un espacio que debe ser compartido de igual forma entre hombres y mujeres.

La igualdad de oportunidades y condiciones entre hombres y mujeres se vuelve un pilar fundamental dentro de un sistema democrático que acoge y aplica la concepción de la paridad. Sin duda, esta adopción enriquece a la democracia respecto a la participación de todas las personas sin distinción, ni discriminación; de modo que las organizaciones políticas se conformen por hombres y mujeres de manera equitativa.

La controversia acerca de la paridad en Ecuador cada día es más notable, aún hay quienes niegan la existencia de las limitaciones que afrontan las mujeres en la política. Por estas circunstancias se hace imprescindible introducir, en todo el mundo, legislaciones que incentiven y promuevan la participación paritaria en las listas para cargos de elección popular y asignación. Hay que reconocer que es preciso contar con mujeres en la esfera política para atender a necesidades de grupos comúnmente vulnerados y abrir paso a nuevas posibilidades de influir en el modo en que se suministran los servicios.

Cumpliendo con el marco normativo nacional y las obligaciones internacionales, Ecuador ha tomado medidas legislativas que garanticen el derecho de las mujeres a elegir y ser elegidas. Sin embargo, el camino de las mujeres en la política no es fácil, constantemente deben afrontar obstáculos para alcanzar ocupar espacios de poder.

El Consejo Nacional Electoral de Ecuador (CNE), aprobó en febrero de 2020 las últimas reformas a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, mejor conocida como Código de la Democracia, que promulgan la participación de las mujeres en sentido de paridad y alternabilidad. Por ejemplo, el art. 116 de la norma señala que en “las elecciones pluripersonales, la ley establecerá un sistema electoral conforme a los principios de

proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres”⁴¹. De igual manera, en el art. 65 se indica que las y los candidatos a la presidencia y vicepresidencia serán elegidos, bajo principios de paridad y alternabilidad, de entre sus miembros principales, ejercerán sus cargos por tres años y podrán ser reelectos.

La reforma de paridad y la alternabilidad en los procesos electorales origina nuevos retos a enfrentar en una sociedad donde la competencia electoral suele estar acompañada por el acoso y la violencia política de género, una expresión evidente de la violencia en el ámbito político que afecta directamente al ejercicio de derechos propios y humanos de las mujeres.

2. Objetivos de la reforma

Los índices de paridad son un factor determinante en la construcción de estrategias que permitan estructurar marcos jurídicos efectivos que vayan acorde a los compromisos internacionales en materia de derechos humanos para las mujeres. Estas estrategias deben tener como principal objetivo disminuir la discriminación y promover la igualdad de oportunidades en el ejercicio pleno de derechos y participación política equitativa entre hombres y mujeres, alcanzando la igualdad en la vida política, económica, social, educativa, laboral y cultural del país.

Hasta la actualidad, la mayoría de los países latinoamericanos ha implementado en sus legislaciones acciones positivas con el fin de erradicar la discriminación hacia ciertos grupos sociales constantemente vulnerados, especialmente el de las mujeres. En este punto, es importante mencionar que la Constitución de la República del Ecuador incorporó en 2008 una ley de cuotas que ha beneficiado en gran medida la participación femenina dentro de las listas y comicios para las

41 Richard Ortiz, Reforma electoral 2020 y sistemas electorales nacionales y locales: igualdad, proporcionalidad (Ecuador: Quito, 2020), 53.

elecciones plurinacionales. Este hecho ha permitido mayor facilidad en el acceso de las mujeres como candidatas de procesos electorales, no obstante, hasta el momento su participación sigue siendo baja.

Eliminar la violencia política de género y la discriminación de las mujeres es indispensable dentro de varios ámbitos de nuestras vidas, esto implica familia, amigos, círculos sociales y laborales. Las acciones que se toman en la búsqueda de la igualdad de género, el respeto de sus derechos y la equidad en oportunidades son sumamente necesarias para un estado que se considera democrático, pues no puede existir democracia si no hay mujeres dentro de ella.

Si analizamos el caso de Ecuador, en el art. 11.2 de la Constitución se estipula que “El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real a favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad”⁴². Dicho de otra manera, la Constitución reconoce que a una mujer que se encuentra en alguna situación de desventaja se le dificulta gravemente el acceso al ejercicio pleno de varios de sus derechos fundamentales bajo la única condición de ser mujer.

Frente a esta situación se hace imprescindible la concientización y reflexión sobre tomar en cuenta la participación política gradual de las mujeres. Por este motivo se deben analizar los avances que se han obtenido en materia de reformas al Código de la Democracia, que han permitido que los órganos correspondientes puedan exigir el encabezamiento de listas electorales por parte de las mujeres al establecer que las organizaciones políticas que deciden participar de los procesos electorales deben alcanzar el 50% de participación femenina y una cuota mínima del 25% para jóvenes entre 18 y 29 años, tal como lo indica en el art. 99 de la CRE.

Desde la aprobación de las últimas reformas en febrero de 2020, esta norma debía aplicarse de manera progresiva de la siguiente manera:

42 República del Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, 2008 (Quito, 2008).

15% en los comicios electorales de 2021, 30% en 2023, y 50% en 2025. Además, el significativo progreso legislativo sobre violencia política de género ha adoptado el marco legal nacional de acuerdo con las necesidades innegables de condenar y sancionar la violencia, proveer garantías a la participación de las mujeres en espacios de toma de decisiones y, la urgencia sobre la promoción de paridad de género para que el Estado sea considerado democrático.

Del mismo modo, para que se garanticen procesos transparentes de elección popular y no exista ningún tipo de violación a las normas electorales es fundamental contar con instituciones que controlen estos procesos de forma legal. A modo de ejemplo, en el país el Consejo Nacional Electoral trabaja de la mano con el Tribunal Contencioso Electoral en la administración de justicia electoral como una última instancia jurisdiccional. Sin embargo, este ejercicio no sería posible sin el fomento correcto sobre valores en la ciudadanía como la tolerancia, el respeto a la variedad y el pluralismo, principales características del estado ecuatoriano; los derechos humanos, el diálogo y el debate para la construcción de sociedades más justas, equitativas y democráticas.

Si bien la actual normativa estipulada en el Código de la Democracia se ha ejercido en beneficio de la participación política de la mujer, permitiendo que para las últimas elecciones generales de febrero de 2021 se contara con la inscripción de diez binomios partidarios integrados por una figura femenina, aún existe una enorme brecha que se debe eliminar y se puede notar a simple vista con el hecho de que de las diez mujeres candidatas para binomios presidenciales, tan solo una lideró listas y las nueve restantes ocuparon candidaturas a vicepresidentas.

El Observatorio Nacional de la Participación Política de la Mujer, como iniciativa de la Fundación Haciendo Ecuador, busca contribuir a la sociedad civil fomentando y fortaleciendo el liderazgo y la participación femenina en la política, mediante actividades de capacitación, formación y visibilización de la violencia política de género, de modo que se logre alcanzar procesos electorales equita-

tivos entre hombres y mujeres en igualdad de condiciones, oportunidades, espacios y recursos. Esta labor nos ha permitido labrar un camino político con derechos constitucionales, independientemente del género.

A raíz del inicio del proceso de las Elecciones Generales 2021 en Ecuador, el Observatorio realizó un monitoreo a la participación de las candidatas que se presentaron a las distintas dignidades elegibles para este período: presidencia, vicepresidencia, asambleístas nacionales, provinciales y parlamentarias andinas; datos reflejados en el sitio web Mujeres Candidatas⁴³.



Ilustración 1: Resultados Monitoreo Candidaturas Elecciones Generales 2021 - Observatorio Mujeres

Del mismo modo, desde su lanzamiento lleva a cabo el monitoreo de violencia política de género en redes sociales a lideresas nacionales, regionales y cantonales con el objetivo de visibilizar la problemática de la que son víctimas diariamente las mujeres que deciden dedicarse a la política o intentan incursionar en ella.

43 Observatorio Nacional de la Participación Política de la Mujer, Mujeres Candidatas, Mujeres Candidatas, Fundación Haciendo Ecuador, enero 2021, septiembre 2021, <https://www.mujerescandidatasec.org/>.

3. Situación actual o impacto de la reforma en el proceso electoral de 2021

Tras las últimas elecciones ejecutadas en Ecuador está claro que la brecha de género en el ámbito político aún es muy amplia, y no basta con establecer normas si estas no se cumplen a cabalidad. “La implementación de las cuotas de género en diversas regiones del mundo ha encontrado obstáculos para su eficacia, tanto de tipo institucional como vinculados a la conducta de algunos actores políticos y sociales, lo que ha imposibilitado generar condiciones de igualdad real en la participación política entre varones y mujeres. Según datos del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la Cepal, el promedio regional de participación política femenina en la cámara baja o única en el año 2011 fue del 21,06 %”⁴⁴.

Las reformas electorales aplicadas en el Código de la Democracia prometen garantizar la paridad de género y de representación en los espacios públicos donde debe primar la necesidad de nuevas políticas públicas enfocadas en las carencias de las mujeres ecuatorianas. Para comprender de mejor manera los últimos procesos electorales en Ecuador, es preciso resaltar lo ocurrido en las Elecciones Generales 2021, de los 16 partidos inscriptos y aprobados para las candidaturas en binomios a presidencia y vicepresidencia, tan solo uno fue liderado por una mujer, los 15 restantes continúan siendo liderados por hombres. De estos, nueve incluyeron la figura femenina para participar como candidatas vicepresidenciales. Con este hecho, se vuelve a posicionar a la mujer en un rol secundario en la política ecuatoriana como se ha venido haciendo por varias décadas.

Según la politóloga Flavia Freidenberg, las explicaciones alternativas para contestar a la pregunta de ¿Por qué las mujeres están subrepresentadas en las instituciones democráticas de América Latina?, pueden ser de tres tipos: inconstitucionalista, actitudinal y partidis-

44 Albaine, *Obstáculos y desafíos de la paridad de género*, 147.

ta⁴⁵. La primera se refiere a la inexistencia de un régimen electoral de género y a un sistema electoral no amigable con las mujeres; la segunda, el electorado no vota por mujeres o las mujeres no están capacitadas ni tienen los méritos suficientes para ser líderes, y; la tercera respuesta dice que los partidos no quieren mujeres en el poder, las mujeres no tienen los recursos económicos necesarios para llevar a cabo sus campañas en igualdad con los hombres.

Aunque durante estas elecciones la paridad no era una obligación, pudo haber sido considerada por voluntad de los organismos políticos; tratar una agenda de género también implica permitir que los partidos estén conformados equitativamente por hombres y por mujeres.

De llegarse a cumplir correctamente la norma vigente, el panorama será diferente para las futuras elecciones, se espera que para 2025 realmente se logre alcanzar el 50% respecto a la representación política femenina de todas las listas pluripersonales y unipersonales para las elecciones primarias o procesos electorales internos, según lo establecido en el art. 99 en consonancia con la disposición transitoria tercera del Código de la Democracia.

A esto se debe sumar que la norma estipula que la conformación de binomios para todas las designaciones, empezando desde las elecciones de 2023, deberá regirse por los principios de paridad, es decir, deberán estar integrados por un hombre y una mujer, o viceversa. Según el art. 105 se indica que se podrá negar la inscripción de listas y candidaturas que no respeten los principios y reglas de paridad, alternabilidad y secuencialidad entre mujeres y hombres. En caso de no cumplirse lo estipulado, se procederá con las sanciones pertinentes señaladas en el art. 61⁴⁶.

La implementación de las cuotas de género y las acciones afirmativas en el Código de la Democracia constituyen avances significativos

45 Flavia Freidenberg, De qué manera las reglas político-electorales pueden contribuir a incrementar la representación política de las mujeres, (2020), UNAM.

46 Asamblea Nacional del Ecuador, Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, 2020 (Quito, 2020).

que se han alcanzado en el país, sin embargo, aún no se puede hablar de una eficacia real. Esto se debe a que la realidad que se presenta en Ecuador es que los partidos políticos se encuentran cumpliendo la norma únicamente como una medida a seguir el marco legal nacional para conseguir la aprobación de inscripción de candidatura, pero al momento de ponerlo en marcha, los mismos integrantes de los partidos limitan las oportunidades y los accesos de sus compañeras mujeres. La decisión de los partidos es colocar a las mujeres a liderar listas en circunscripciones sectoriales donde no tienen la oportunidad de ganar, esto significa que, siguen usando la norma en perjuicio de la mujer.

Es evidente que existen factores sociales y estructurales que no permiten la participación de las mujeres en espacios de poder y de toma de decisiones, por ejemplo, la violencia política de género basada en insultos, ofensas, amenazas, difusión de contenidos privados, entre otros, dirigidos a las mujeres que se dedican a la política.

Si revisamos el panorama de las últimas elecciones de febrero de 2021 para la conformación de la Asamblea Nacional para el período 2021-2025, la participación de mujeres intentó alcanzar la igualdad en el número de candidaturas, obteniendo una cercanía próxima: 123 mujeres postuladas frente a 132 hombres candidatos a asambleístas, siendo la diferencia del 3,52%⁴⁷. En cuanto a los resultados obtenidos, las mujeres alcanzaron una participación del 37,95%, se eligieron 52 mujeres para asambleístas y 85 hombres⁴⁸. Con los cambios suscitados dentro de esta entidad, por la renuncia de dos hombres asambleístas que asumieron cargos de ministros en la función ejecutiva del actual gobierno, actualmente se encuentran 54 mujeres ocupando el cargo.

I

47 Observatorio Mujeres Políticas, Mujeres Candidatas, 2021.

48 Redacción ElUniverso, “52 mujeres resultaron electas para la Asamblea Nacional, según estimaciones”, EL UNIVERSO, 8 de marzo de 2021.

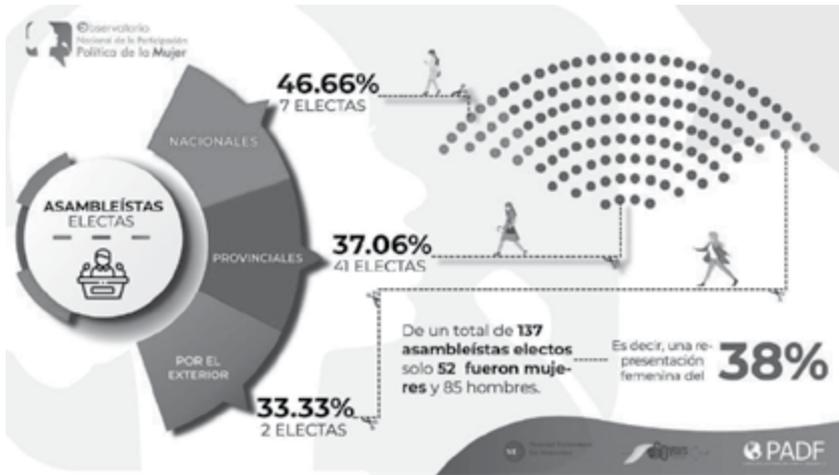


Ilustración 2: Resultados Mujeres Electas Asamblea Nacional Elecciones Generales 2021 - Observatorio Mujeres

El reemplazo del método D'Hondt por el método Webster y la norma sobre listas cerradas y bloqueadas amplían la posibilidad de representación femenina de forma igualitaria en los procesos electorales. “La diferencia entre ambos métodos de asignación de escaños es la forma de dividir los votos obtenidos por cada partido. En el método D'Hondt estos se dividían para números consecutivos dependiendo de los escaños que se debían repartir, mientras que en el método Webster se lo hace en divisores impares hasta llegar al número de escaños disponibles”.⁴⁹

Es preciso tener en cuenta que en el año 2017 hubo una representación de 51 mujeres. Los resultados tras las elecciones corresponden a una decisión que toma la ciudadanía votante en base a una fragmentación electoral existente por años en el país y bajo los estereotipos de una “mejor organización política si se encuentra liderada por hombres”.

49 Redacción ElUniverso, “Así funciona el método Webster con el que se asignarán los escaños para asambleístas provinciales y parlamentarios andinos en las elecciones generales del 2021”, EL UNIVERSO, 5 de febrero del 2021.

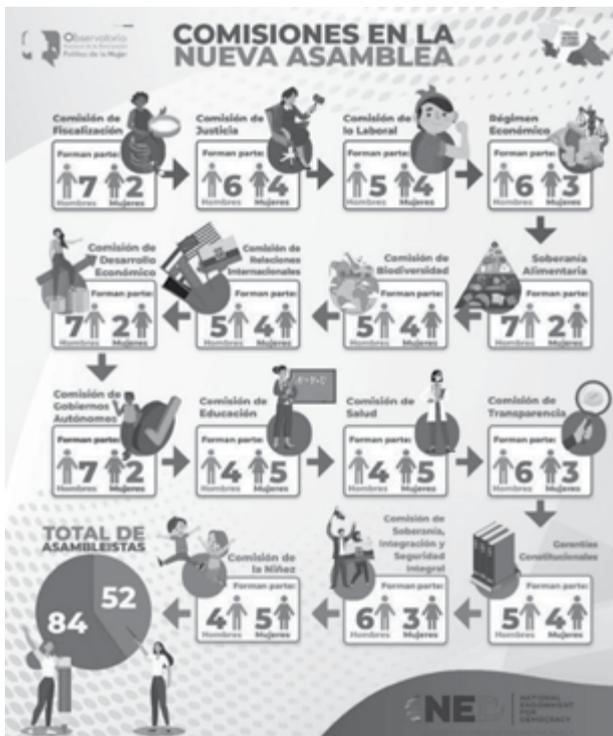


Ilustración 3: Conformación Comisiones Asamblea Nacional 2021-2023 - Observatorio Mujeres

En las elecciones de febrero de 2021 se eligieron a dignidades para conformar las comisiones de la nueva Asamblea, siendo los resultados: 52 mujeres y 84 hombres electos; y la representación de la asambleísta Guadalupe Llori en la presidencia de la Asamblea Nacional.

Por estos motivos, es primordial que las entidades encargadas de la legislación nacional trabajen arduamente por el cumplimiento de las normas vigentes, solo así se podrá alcanzar las metas fijadas para las próximas elecciones. Una mayor representatividad femenina significaría, además, una mejor atención ante las necesidades de aquellos grupos que constantemente han sido vulnerados y discriminados socialmente, o minorizados por condiciones específicas implantadas bajo estereotipos y creencias de las sociedades.

4. Tareas pendientes o mejoras para las próximas elecciones

Luego de un paso por la situación actual que se vive en Ecuador referente a los procesos electorales nacionales para elección de dignidades pluripersonales y unipersonales, es evidente que las reformas aprobadas en 2020 no son suficientes si lo que se pretende es alcanzar igualdad en la designación de cargos y participación de hombres y mujeres al momento de conformar y encabezar las listas electorales.

En este contexto, las reformas a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, son un paso positivo y están encaminadas correctamente para alcanzar su objetivo. Sin embargo, tanto el estado ecuatoriano, como el marco legal mantienen una deuda considerable de acciones para lograr la equidad e igualdad en la paridad de género en el encabezamiento de listas durante los comicios, así mismo, en el ejercicio de funciones y ocupación de cargos públicos.

Es necesario que la normativa, a más de promover la participación de mujeres, exija a los políticos y a las organizaciones políticas, que esta participación femenina tenga que ser real, activa y obligatoria en igualdad de condiciones, oportunidades, recursos y espacios, y no solamente regirse a la postulación de candidatas para conseguir la aprobación de inscripción ante el Tribunal Contencioso Electoral y el Consejo Nacional Electoral, como un mero cumplimiento de la Ley de Cuotas estipuladas en códigos y reglamentos.

El Instituto Nacional Electoral de México (INE), analiza las últimas elecciones plurinacionales del país y la división de los municipios y distritos en bloques de alta, media y baja competitividad, en donde a los partidos de alta se les obliga a colocar mujeres, y en los bloques de baja se les prohíbe ubicar mujeres en los sectores en que pierden. Este hecho garantiza una paridad vertical, a diferencia de lo que ocurre en Ecuador que maneja una paridad horizontal. Una paridad vertical permite la participación de mujeres y hombres de forma equitativa en la confirmación de listas, objetivo que el estado ecuatoriano debería procurar alcanzar.

Las ecuatorianas que deciden dedicarse a la política o intentan incursionar en ella necesitan contar tanto con una representación como con los espacios de capacitación y formación que les permita fortalecer sus capacidades, habilidades y conocimientos con las condiciones óptimas de liderazgo y gobernabilidad, esto significa, espacios seguros libres de todo tipo de violencia y discriminación. Como lo señala la Constitución, “es deber del Estado garantizar estos derechos constitucionales a todas las personas”⁵⁰.

De igual modo, es imprescindible que se gestionen y brinden todos los recursos públicos para la ejecución de talleres políticos para mujeres, campañas de concientización enfocados en temas de participación política femenina y violencia política contra las mujeres. Las lideresas necesitan tener los conocimientos fundamentales para realizar personalmente un seguimiento, evaluación de la norma, así como para denunciar actos de violencia política que puedan presentar durante sus candidaturas y/o ejercicio de funciones en el cargo público.

Por su parte, las instituciones correspondientes, Tribunal Contencioso Electoral (TCE), debe ser ágil y garantizar procesos transparentes y seguros para los casos de denuncias. Hasta la fecha, se conoce que el TCE ha recibido tan solo cuatro denuncias de violencia política de género, las mismas que han sido archivadas, en palabras de Milton Paredes, director de investigación del TCE, por “errores de forma y mala aplicación”⁵¹. Cabe mencionar que esta cifra no representa la realidad de la problemática en cuestión, puesto que muchas de las mujeres no plantean una denuncia por varios factores, entre ellos el desconocimiento, el miedo a sus agresores o la pérdida de puestos, y la falta de apoyo legal, institucional y económico.

Es tarea de las organizaciones políticas fomentar la participación de nuevas personas dentro de sus partidos, de modo que sean espacios

50 República del Ecuador, Constitución, 2008.

51 Milton Paredes, Capacitación Virtual ¿Cómo presentar denuncias ante el TCE?, 22 de septiembre de 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=IRLZg8cFyN8>.

inclusivos y diversos, deben llamar a la militancia política de mujeres y jóvenes, para que así logren tener una visión más ampliada de los problemas y realidades que presentan las personas dentro de las sociedades. Con estos actos se garantiza un verdadero estado democrático.

Es necesario que el Ecuador, como un estado propulsor de la democracia, avance hacia una legislación electoral donde el CNE establezca una ley expresa para que los partidos pongan a las mujeres a liderar listas, no únicamente en sectores con historial de pérdida electoral, sino que esta participación sea equitativa y alternada en todos los territorios del país. A las mujeres les favorece liderar listas y contar con todas las probabilidades de ganar en un régimen proporcional, sin un voto preferente.

Otro aspecto importante en que se debe trabajar es vencer los miedos de las mujeres para participar en la política. Freidenberg señala que las mujeres se encuentran en su camino con obstáculos que las frenan cuando desean dedicarse a la política. Estos obstáculos tienden a presentarse en el acceso y ejercicio de funciones debido a micromachismos, falta de financiamientos, coberturas periodísticas sesgadas, erróneas percepciones sobre el liderazgo, falta de apoyo familiar, desconocimiento de la dinámica y la práctica legislativa, invisibilización en los discursos públicos y en el lenguaje, entre otros⁵².

A su vez, las mujeres se plantean sus propios obstáculos como consecuencia de los estereotipos y condiciones conservadoras que las lleva a desconfiar de sí mismas, en su poder y su libertad para ser candidatas y liderar los movimientos políticos. Estas ideas provocan que en todos los espacios continúen siendo de hombres los grupos mayormente elegidos para cumplir cargos públicos.

52 Freidenberg, Reglas político-electorales, 2021.

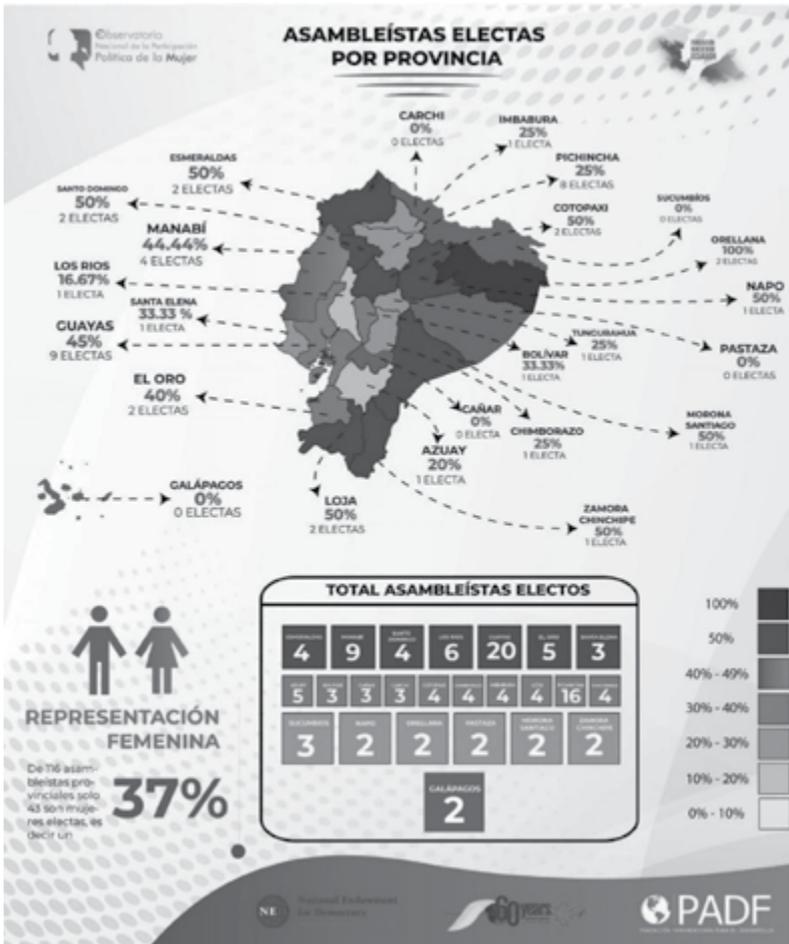


Ilustración 4: Resultados Asambleístas Electas Elecciones Generales 2021 - Observatorio Mujeres

Por último, pero no menos importante, a la legislación nacional le urge considerar la aplicación de medidas y protocolos de protección y autoprotección para mujeres políticas. Si bien, según el art. 117, la Constitución señala la prohibición de realizar reformas legales en materia electoral un año antes de elecciones, es fundamental que el gobierno empiece a trabajar en normas reformadas y actualizadas según la situación real del país. A diario las mujeres están siendo

víctimas de violencia de género inclusive en el ámbito político, a veces por sus mismos compañeros y/o líderes de fórmulas. Según los resultados obtenidos por el Primer Observatorio Nacional de la Participación Política de la Mujer mediante el monitoreo de violencia política de género en redes sociales, ninguna mujer está exenta de este tipo de violencia.

Los hallazgos presentados muestran una gran variedad de comentarios ofensivos que denigran el rol de las mujeres en la política que se enmarcan en “la falta de control emocional, en que demuestran irracionalidad e incapacidad, o poca empatía con los ciudadanos. (...) explica que las carreras políticas, los logros y los méritos de las mujeres se deben a su relación con hombres poderosos o influyentes”⁵³. Entre otros sesgos encontrados están aquellos que se enfocan en la asignación de roles de género enfatizando el papel de madres, esposas, cuidadoras, o su apariencia física y vestimenta.

5. Conclusiones

En la tarea de alcanzar la paridad de género en el encabezamiento de listas electorales las autoridades ecuatorianas han llevado a cabo una serie de reformas en la legislación nacional, modificando las normas, agregando algunas y quitando otras. De este modo, no se puede negar que ha habido un incremento en las posibilidades de las mujeres en participar de procesos electorales, no únicamente como electorado sino también como candidatas a ser elegidas para ocupar cargos públicos.

Pero las normas no bastan si solamente se siguen con el objetivo de conformar los partidos y candidaturas políticas durante un proceso electoral, al contrario, se necesita que se cumplan bajo todos los pa-

53 Observatorio Nacional de la Participación Política de la Mujer, Informe del Monitoreo de Redes Sociales a 55 lideresas ecuatorianas, (Quito) 31 de octubre de 2020, 26 de septiembre de 2021, https://issuu.com/haciendoec/docs/informe_20monitoreo_20abril_202020, 18.

rámetros que implica la ley, esto es, igualdad en todos los aspectos que intervienen al momento de hacer política: mismos recursos, presupuestos, oportunidades, condiciones laborales, igualdad de trato, respeto para hombres y para mujeres. Si no hay un trato justo es imposible alcanzar la igualdad.

Por este motivo, es inevitable el abordaje de la paridad, la igualdad y la equidad en todas las dimensiones que genere un equilibrio entre ambos géneros con responsabilidades compartidas, constituyendo una fuerza de trabajo inclusiva involucrada en la capacidad de las órdenes de gobierno al momento de cumplir sus mandatos. Así, se puede evolucionar hacia relaciones equitativas en temas de género para un igual goce y disfrute de derechos y oportunidades.

La participación de las mujeres en espacios políticos influye directamente en la sostenibilidad de la paz, lo cual involucra el reconocimiento de las mujeres como ciudadanas plenas y sujetos de derechos, además de una nueva práctica dirigida a fortalecer las democracias modernas de los estados actuales.

El hecho de que la norma exija a los partidos y movimientos políticos colocar la figura femenina dentro de estos para las futuras elecciones puede llegar a garantizar una paridad vertical, como es el caso de México, de tal forma que la participación de hombres y mujeres sea totalmente equitativa: si una mujer ocupa el puesto principal, el suplente debe ser mujer; y en caso de ser hombre, el suplente puede ser hombre o mujer. Este hecho da las posibilidades reales de ganar y llegar al poder.

Las mujeres deben empezar a perder el miedo, en primer lugar, a participar de la política, y en segundo, en denunciar cualquier atropello que pueda ser cometido en su contra en cualquier circunstancia o espacio, ante las entidades pertinentes. La presencia de mujeres no debe ser opacada por aquellos actos que constituyen la violencia política de género como amenazas, insultos, ofensas, micromachismo, denigración, asignación de roles de género, difamación y alusión a relaciones íntimas con hombres influyentes, entre otros.

La construcción de redes sororas y de contención son también mecanismos que fortalecen la participación política de las mujeres y ayudan a erradicar y prevenir la violencia de género. Existe una alianza fuerte entre las mujeres que se apoyan y se acompañan, y estas alianzas pueden lograr una mayor fuerza si los compañeros hombres también se involucran, algo que ya está ocurriendo. Entonces, es momento de dejar de lado las diferencias, las competencias entre ambos géneros.

Para concluir el presente, cabe mencionar que el cumplimiento correcto y responsable del marco legal permitiría visibilizar la participación política de las mujeres en todos los aspectos. Solo queda esperar que quienes decidan ejercer la política, tanto hombres como mujeres, apliquen el reglamento legal en la conformación de listas, que las mujeres alcancen el 50% en el encabezamiento de listas y que su participación no se vea afectada por la violencia y el acoso. Un país democrático, como lo es el Ecuador, debe tener mujeres representantes de gobierno y funciones en el cargo público.

Bibliografía

Albaine, Laura. «Obstáculos y desafíos de la paridad de género Violencia política, sistema electoral e interculturalidad.» *Revista de Ciencias Sociales*, nº 52 (2015): 145-165.

Asamblea Nacional del Ecuador. *Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador*. Quito: Asamblea Nacional, 2020.

El Universo. «52 mujeres resultaron electas para la Asamblea Nacional, según estimaciones.» *El Universo*, 8 de Marzo de 2021.

—. «Así funciona el método Webster con el que se asignarán los escaños para asambleístas provinciales y parlamentarios andinos en las elecciones generales del 2021.» *El Universo*, 5 de Febrero de 2021.

Naciones Unidas, Cepal . «Décima Conferencia Regional sobre la Mujer.» *Concenso de Quito*. Quito, 2007. 3.

Observatorio Nacional de la Participación Política de la Mujer. «Informe del Monitoreo de Redes Sociales a 55 lideresas ecuatorianas.» Informe Anual, Quito, 2020.

—. Mujeres Candidatas. Enero de 2021. <https://www.mujerescandidatasec.org/> (último acceso: 24 de Septiembre de 2021).

Ortiz, Richard Ortiz. Reforma electoral 2020 y sistemas electorales nacionales y locales: igualdad, proporcionalidad y paridad. Quito, 2020.

República del Ecuador. Constitución de la República del Ecuador 2008. Quito, 2008.

Violencia política en razón de género en Ecuador: reformas y retos

Karen Garzón-Sherdek⁵⁴ (Ecuador)

Resumen

Con las reformas al Código de la Democracia (2020) que incorporaron -entre otras- la exigencia del encabezamiento progresivo de las mujeres en las listas pluripersonales y unipersonales hasta alcanzar el 50 por ciento para 2025 y la definición y sanción para la violencia política de género, el Observatorio de Reformas Políticas para América Latina ha catalogado a Ecuador como un país con un nivel de exigencia media con respecto a la normativa que regula la violencia política en razón de género. No obstante, aunque se hayan implementado estas reformas, se evidencian altos porcentajes de acoso y violencia contra las mujeres principalmente en redes sociales, las cuales en pocos casos han sido denunciadas. Se sabe que sin participación y representación plena de las mujeres no hay espacio posible para una democracia efectiva, plural e igualitaria; pero para esto se requiere igualdad de condiciones lo que exige un cambio estructural de una cultura política patriarcal a una que sea democrática e inclusiva.

54 Magister en Relaciones Internacionales y Diplomacia. Licenciada Multilingüe en Negocios y Relaciones Internacionales. Directora de Relaciones Internacionales en la UISEK. Investigadora del Observatorio de Reformas Políticas de América Latina. Correo: karen.garzon@uisek.edu.ec

Palabras clave: Violencia Política en razón de Género, reformas, mujeres en política

1. Antecedentes

En 2021 el 25.5 por ciento de los escaños parlamentarios son ocupados por mujeres frente al 11 por ciento en 1995, de acuerdo a datos oficiales de ONU Mujeres⁵⁵. Aunque esta cifra ha incrementado en los últimos años, la participación y representación de las mujeres en la política aún no alcanza la paridad. Aunque varios países de América Latina⁵⁶ han implementado un mandato de posición fuerte en el legislativo, entre ellos Ecuador, se evidencia que no basta con la buena voluntad o normas jurídicas que hacen referencia a una igualdad que, a pesar de ser un derecho humano fundamental, evidencia un machismo estructural cuyo efecto es la desigualdad y la exclusión.

En el caso ecuatoriano se evidencian múltiples luchas históricas de mujeres, organizaciones, instituciones, entre otros. Así, el país andino ha sido uno de los primeros en reconocer los derechos políticos de las mujeres junto con Puerto Rico, donde, luego de modificar en 1929 la Constitución, reconoció a las mujeres como ciudadanas, confiriéndoles así el derecho al sufragio y a ocupar cargos públicos. Esto último se dio gracias al voto de Matilde Hidalgo Navarro en 1924 quien reclamó este derecho en el marco de las elecciones nacionales, convirtiéndose en la pionera en la región. Con este hito histórico se repensó el espacio y los derechos de participación políticos de las mujeres en Ecuador y en 1945, Nela Martínez Espinosa fue electa como la primera mujer diputada.

55 ONU Mujeres. “Mujeres en la política: 2021”, <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2021/03/women-in-politics-map-2021>

56 Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Observatorio de Reformas Políticas de América Latina. “Reformas al régimen electoral de género en el poder legislativo nacional”, México, 2021, <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2021/04/Regimen-elec-de-genero-14.04.21.pdf>

Para 1997, se estableció la Ley de Amparo Laboral⁵⁷ que exigía la contratación del 20 por ciento de las mujeres; en 1998 se elevó a rango constitucional determinando una cuota electoral del 20 por ciento y enunciando los derechos políticos y la participación equitativa. Para 2000, se reformó la Ley Orgánica de Elecciones estableciendo al menos el 30 por ciento de participación de las mujeres en las listas de las candidaturas y se pretendía un incremento del 5 por ciento hasta lograr la igualdad en la representación, aunque en la práctica su implementación tuvo limitaciones para las Elecciones de 2000, 2002 y 2004 puesto que no se garantizó el cumplimiento del principio de alternancia y secuencia. Asimismo, con la reforma constitucional de 2008 se incluyó la paridad de género y en la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, de 2009, se contempló paridad y alternancia en la conformación de las listas de las candidaturas. Para 2020, se reforma esta última norma, determinando el encabezamiento del 50 por ciento de las mujeres en las listas que pretende incrementar de manera proporcional el encabezamiento, es decir, para las elecciones de 2021 se exigió el 15 por ciento, para 2023 se prevé el 30 por ciento y para 2025 el 50 por ciento.

En lo que respecta a Violencia Política en razón de Género (VPG), aunque en Ecuador se impulsó en 2011 el Proyecto de Ley Orgánica contra el Discrimen, el Acoso y Violencia Política en razón del Género (Oficio N° 0204-AN-LTG, 2011), este fue archivado por ser considerada similar a una propuesta que buscaba reformar el Código Orgánico Integral Penal reconociendo la figura de acoso político, pero que no abarcaba la dimensión de género⁵⁸. Posteriormente, se presentó un nuevo Proyecto de Ley para la prevención del

57 Ecuador: Ley de Amparo Laboral de la Mujer s/n, Registro Oficial 124 del 6 de febrero de 1997.

58 Krook, Mona Lena. “¿Qué es la violencia política? El concepto desde la perspectiva de la teoría y la práctica”, en Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia la mujeres en América Latina, ed por Flavia Freidenberg y Gabriela del Valle Pérez (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2017), 67.

acoso político (Oficio N° 560-BCG-A, 29 de julio de 2016) donde se retomó la motivación por abordar esta problemática⁵⁹, pero no es sino hasta 2018 con la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres⁶⁰ que se define a la VPG en su artículo 10, literal f, como: “violencia cometida por una persona o grupo de personas, directa o indirectamente, en contra de las mujeres que sean candidatas, militantes, electas, designadas o que ejerzan cargos públicos (...)” y que se orienta a “acortar, suspender, impedir o restringir su accionar o el ejercicio de su cargo, o para inducir u obligarla a que efectúe en contra de su voluntad una acción o incurra en una omisión, en el cumplimiento de sus funciones”, aunque no especifica las acciones comprendidas. Finalmente, con la reforma de 2020 al Código de la Democracia⁶¹, se incluye esta problemática como “violencia política de género” y se determina una sanción para la misma.

Así, Ecuador pasó de no tener ninguna legisladora en 1979 a tener 52 asambleístas electas de un total de 137 cargos para el periodo 2021-2025, constituyendo el 37.9 por ciento del legislativo⁶². No obstante, a pesar de que en el legislativo existe una mayor representación, aún no logra la paridad, reflejando que aunque las reglas formales sean fuertes no se ha conseguido quebrantar los obstáculos partidistas, sociales y culturales que limitan la participación y representación política de las mujeres. De esta manera, en el imaginario del electorado se considera que un hombre es una mejor opción electoral por el simple hecho de serlo, operando una construcción

59 Organización de los Estados Americanos y ONU Mujeres. “Violencia contra las mujeres en política en América Latina: mapeo legislativo y proyectos parlamentarios”, Ecuador, 2020, <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/ViolenciaPoliticaMapeoLegislativo-ES.pdf>

60 Ecuador: Ley Orgánica Integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres. 2018, Registro Oficial Suplemento 175 del 5 de febrero de 2018

61 Ecuador: Ley Orgánica reformativa a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial. Suplemento 134 del 3 de febrero de 2020

62 Flavia Freidenberg y Karen Garzón-Sherdek. 2022. “Ecuador”, documento de Investigación para el Observatorio de Reformas Políticas de América Latina. (En prensa, 2022).

simbólica de dominio masculino⁶³. Estas condiciones de desigualdad generan que la participación de las mujeres en los cargos de elección popular se convierta en un verdadero reto puesto que, en caso de ser electas, deben refrendar reiteradamente sus liderazgos, mientras que para los hombres esto ni siquiera es parte de la discusión.

Por su parte, la violencia que deben enfrentar las mujeres en política tiene impactos no solo en su participación sino también en el ejercicio de su cargo. En los últimos años la violencia política en razón de género se ha agravado principalmente en los países donde se han aprobado reformas electorales que han permitido la participación de las mujeres en los espacios de representación que tradicionalmente fueron ocupados por hombres. De esta manera, las mujeres que participan en política son víctimas de acoso y violencia política en razón de género. Esta problemática que ha entrado en debate en los últimos años es una realidad y está latente en nuestra región afectando el derecho político-electoral de las mujeres, por ello la importancia de analizarlo.

Para abordar esta problemática se tomará como base el concepto de VPG propuesto por Krook y Restrepo Sanín (2016) que hace referencia a conductas que están dirigidas específicamente contra las mujeres, usadas para reforzar los roles de género que las subordinan, constituyendo una forma de backlash o resistencia para su inclusión en puestos de poder o de toma de decisiones que recae en dos ejes: 1) violencia física (acciones que afectan la integridad física, violencia sexual, evitar que una mujer participe en política por su condición de mujer) y 2) psicológica, económica y simbólica (amenazas, difamación, ataques sexistas, falta de apoyo financiero en campaña electoral, tratar de deslegitimarlas con el uso de estereotipos, distribución de imágenes con contenido sexual, entre otros)⁶⁴. Así, esta

63 Pateman, Carole. "Three questions about Womanhood Suffrage", en *Suffrage and Beyond: International Feminist Perspectives*, ed por Caroline Dalley y Melanie Nolan (Nueva York: New York University Press, 1994), 331.

64 Krook, Mona Lena y Juliana Restrepo Sanín, "Violencia contra las mujeres en política: en defensa del concepto", *Revista Política y Gobierno* 23 (2016): http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372016000200459&lng=es&tlng=es.

problemática constituye un interés público puesto que limita el derecho político-electoral de las mujeres y genera impactos negativos en la democracia.

A nivel internacional los países han ahondado esfuerzos para instaurar leyes contra la VPG evidenciando que hoy por hoy en América Latina se cuenta con diez países⁶⁵ que han legislado en esta materia, donde apenas dos de ellos tienen leyes específicas (Bolivia en 2012 y Perú en 2018). El Observatorio Reformas (2021) ha catalogado a los países de la región en cuanto a su marco normativo de VPG, determinando que existen países con altos niveles de alta exigencia de sus reglas (México); otros niveles medios (Ecuador y Panamá) y el resto débiles (Argentina, Bolivia, Brasil, El Salvador, Perú, Paraguay, Uruguay).

En materia de instrumentos internacionales, Ecuador ha aprobado y ratificado la Convención de Belém do Pará de 1994, que define la violencia contra la mujer como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”⁶⁶; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), del cual el país es parte de 1980; y, aprobó el Consenso de Quito en 2007, el cual busca adoptar todos los mecanismos para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política, para así alcanzar la paridad en los poderes del Estado; entre otros.

65 México, El Salvador, Ecuador, Panamá, Paraguay, Brasil, Bolivia, Perú, Argentina y Uruguay. Observatorio de Reformas Políticas de América Latina. “10 países de América Latina regulan la violencia política en razón de género”, 2021, <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2021/09/ObservatorioReformas-Notas-de-prensa.pdf>

66 Ecuador: Convención interamericana para prevenir la violencia contra la mujer, Resolución Legislativa No. 000, publicada en Registro Oficial 717 el 15 de junio de 1995

2. Objetivos de la reforma

El monitoreo de VPG realizado por Participación Ciudadana⁶⁷ durante el periodo comprendido entre diciembre de 2019 a noviembre de 2020 monitoreó a 33 mujeres con representatividad pública, entre ellas funcionarias, periodistas y miembros de la sociedad civil a través de la red social Twitter, evidenciando 15.872 expresiones denigrantes, donde el porcentaje más alto corresponde a cuestionamientos referentes a su apariencia física, cosificación y desvalorización de la mujer, y no al ejercicio de su cargo. Es un hecho que este tipo de violencia se eleva en campañas electorales, lo que genera que en varios casos las mujeres ya no quieran participar en política o que se tengan diferentes impactos negativos entre ellos la autocensura.

Por su parte, una investigación de la Organización para las Naciones Unidas (2020)⁶⁸ señala que durante el ejercicio en el cargo, las mujeres que ocupan dignidades de elección popular han sufrido acoso también a través de las entrevistas realizadas por medios de comunicación donde se les pregunta sobre su estado civil y vida personal, temáticas que no son abordadas con un hombre. Asimismo, este mismo documento sostiene que los costos personales que deben pagar las mujeres para mantener su participación en la política son muy altos, entre los que se pueden mencionar: “daño moral, pérdida de autonomía y libertad, pérdida de salud, pérdidas económicas; y, principalmente, pérdidas en sus relaciones de pareja y con sus hijos”.

Tomando en consideración los instrumentos internacionales, los datos cuantitativos, la evidencia empírica referente a la VPG y la importancia de que se generen y articulen políticas eficientes y eficaces que reduzcan y eliminen esta problemática, la Asamblea Nacional incorporó el concepto de “violencia política de género” en las

67 Corporación Participación Ciudadana. “El costo de hacer política”, <https://www.participacionciudadana.org/papers/20201214-costo-politica2.pdf>

68 ONU Mujeres. “Estudio violencia política contra las mujeres en Ecuador”, Ecuador, 2019, <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2019/12/estudio-violencia-politica-contra-las-mujeres-ecuador>

reformas al Código de la Democracia de 2020, detallando además las acciones, conductas u omisiones contra las mujeres en el ámbito político.

Art. 280.- Violencia política de género, es aquella agresión cometida por una persona o grupo de personas, directa o indirectamente, contra de las mujeres candidatas, militantes, electas, designadas o que ejerzan cargos públicos, defensoras de derechos humanos, feministas, lideresas políticas o sociales, o en contra de su familia.

Esta violencia se orienta a acortar, suspender, impedir o restringir su accionar o el ejercicio de las funciones propias de su cargo, o para inducir u obligarla a que efectúe en contra de su voluntad una acción o incurra en una omisión, en el cumplimiento de sus funciones, incluida la falta de acceso a bienes públicos u otros recursos para el adecuado cumplimiento de sus responsabilidades.

Son actos de violencia contra las mujeres en la vida política, entre otras, aquellas acciones, conductas u omisiones en contra de las mujeres que, basadas en su género, en el ámbito político:

1. Amenacen o intimiden en cualquier forma a una o varias mujeres o a sus familias, y que tengan por objeto o resultado anular sus derechos políticos, incluyendo la renuncia al cargo o función que ejercen o postulan;
2. Restrinjan o anulen el derecho al voto libre y secreto de las mujeres;
3. Realicen cualquier expresión que denigre a las mujeres durante el proceso electoral y en ejercicio de sus funciones políticas, con base en estereotipos de género, con el objetivo o el resultado de menoscabar su imagen pública, limitar o anular sus derechos políticos;
4. Dañen, en cualquier forma, material electoral de la campaña de la mujer, impidiendo que la competencia electoral se desarrolle en condiciones de igualdad;

5. Proporcionen a los órganos electorales datos falsos o información incompleta de la identidad de la candidata con objeto de impedir el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres;
6. Proporcionen a la mujer en el ejercicio de sus derechos políticos, información falsa, errada o imprecisa u omitan información a la mujer, que induzca al inadecuado ejercicio de sus derechos políticos en condiciones de igualdad;
7. Divulguen imágenes, mensajes o revelen información de las mujeres en ejercicio de sus derechos políticos, por cualquier medio físico o virtual, en la propaganda político electoral o en cualquier otra que, basadas en estereotipos de género transmitan o reproduzcan relaciones de dominación, desigualdad y discriminación contra las mujeres, con el objetivo de menoscabar su imagen pública o limitar sus derechos políticos;
8. Obstaculicen o impidan el acceso a la justicia de las mujeres para proteger sus derechos políticos;
9. Impongan sanciones administrativas o judiciales injustificadas o abusivas, impidiendo o restringiendo el ejercicio de sus derechos políticos en condiciones de igualdad;
10. Limiten o nieguen arbitrariamente el uso de cualquier recurso o atribución inherente al cargo político que ocupa la mujer, impidiendo el ejercicio del cargo en condiciones de igualdad;
11. Eviten por cualquier medio que las mujeres en ejercicio de sus derechos políticos asistan a cualquier actividad que implique la toma de decisiones, en igualdad de condiciones;
12. Restrinjan el uso de la palabra de las mujeres en ejercicio de sus derechos políticos, impidiendo el derecho a voz, de acuerdo al principio constitucional de igualdad y no discriminación; y,
13. Impongan por estereotipos de género la realización de actividades y tareas ajenas a las funciones y atribuciones de su cargo o posición o que tengan como resultado la limitación del ejercicio de la función política

Aquí se evidencia una articulación de la normativa, al haber recogido el concepto del literal f del Art. 10 de la Ley orgánica integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres (2008). Por su parte, también se establece en las reformas al Código de la Democracia (2020) en los Art. 61 y 70 que el Tribunal Contencioso Electoral (TCE) será la institución encargada de resolver las denuncias y sancionar el incumplimiento de la violencia política de género que, de acuerdo al Art. 279, constituye una infracción electoral muy grave y es sancionada con una multa desde veintiún salarios básicos unificados hasta setenta salarios básicos unificados, destitución y/o suspensión de derechos de participación desde dos hasta cuatro años.

3. Situación actual o impacto de la reforma en el proceso electoral de 2021

Desde las reformas al Código de la Democracia en 2020, se han presentado cuatro denuncias por VPG ante el Tribunal Contencioso Electoral, que no tuvieron una sanción y fueron archivadas. A continuación, se puede conocer el detalle de éstas.

Tabla 1: Denuncias presentadas ante el TCE

Número de causa	Actor denunciado	Descripción del caso
163-2020-TCE	Gerson Almeida, candidato presidencial por el movimiento Ecuatoriano Unido	El 23 de diciembre de 2020, la Asociación Silueta X, miembro de la Plataforma Nacional Revolución Trans y de la Federación Nacional de Organizaciones LGBTI del Ecuador entregaron al TCE una denuncia por posible acto de violencia política de género por parte del candidato presidencial Gerson Almeida quien, en una entrevista en el programa Castigo Divino hizo comentarios homofóbicos contra la comunidad LGBTI manifestando que: “el homosexual, el ladrón..., todas las per-

156-2020-TCE	Universi Mejía, candidato a asambleísta de la provincia de Manabí por la alianza entre Concertación y el Partido Socialista Ecuatoriano.	<p>sonas que hemos pecado necesitamos arrepentirnos para poder entrar al gozo de la salvación. La palabra de Dios dice claramente que el hombre es hombre y la mujer es mujer”.</p> <p>El 02 de enero de 2021, el TCE expidió el auto de archivo de conformidad a lo dispuesto en los Art. 245.2 del Código de la Democracia y 7 del Reglamento de Trámites del TCE, en virtud de que el 28 de diciembre de 2020 solicitó aclarar y completar información de la denuncia en el término de dos días, ante lo cual no se obtuvo respuesta.</p> <p>El 16 de diciembre de 2020, la Asociación Silueta X, miembro de la Plataforma Nacional Revolución Trans y de la Federación Nacional de Organizaciones LGBTI del Ecuador entregaron al TCE una denuncia por posible acto de violencia política de género por parte del candidato presidencial Universi Mejía quien en el debate legislativo se refirió a la población LGBTI en los siguientes términos: “no debe permitírsele a nadie el cambio por más que quiera cambiar su sexualidad, el cambio de sexo. Hay que respetar a la creencia, hay que respetar al Dios que nos mandó. Y nos mandó hombres, hasta cuando muera esa persona por más que se opere y se cambie seguirá siendo hombre. yo no permitiré y no aprobaré jamás una ley, como quiera para mi con aberraciones, una falta de respeto al ser humano(...)”. Asimismo, publicó en redes sociales mensajes dirigidos a su candidata alterna, Rosario Cedeño, refiriéndose a la candidata como “muchachita” y que “no es mi culpa que tengas un hermano enfermo en tu familia y que le defiendas sus aberraciones (...)”, haciendo referencia a la orientación sexual del hermano de su binomio. El 25 de diciembre de 2020 se ingresó al TCE un escrito a través del cual se completó y aclaró la denuncia.</p>
--------------	--	--

	<p>Isidro Romero, candidato presidencial por el movimiento Avanza</p>	<p>El 18 de marzo de 2021 se realizó la audiencia oral única de prueba y alegatos, sin que comparezca el presunto infractor.</p> <p>El juzgador rechazó la denuncia y dispuso el archivo de la causa señalando que “la garantía constitucional de presunción de inocencia es causa suficiente para obligar al denunciante a probar con total eficacia, no solo con hechos constitutivos de una infracción, sino también, las razones por las que sus hechos pudieren ocasionar responsabilidad personal, directa e indudable del denunciado, circunstancias que en este caso específico no se han producido”.</p> <p>El 5 de marzo de 2021, la Defensoría del Pueblo presentó una denuncia por la discriminación y violencia política sufrida por la excandidata a la vicepresidencia Sofía Merino durante la campaña electoral donde su binomio a la presidencia, el Sr. Isidro Romero tuiteó: “@SofiaMerinoRiv, es muy difícil que entiendas lo que ha pasado en estas elecciones y en especial el fraude que le han hecho a mi candidatura. Lamentablemente tu edad y poca experiencia en estas lides no te permite entender y tu ambición te destina al fracaso”, luego de que la excandidata Merino felicitará a dos candidatos presidenciales que obtuvieron un destacable respaldo del electorado en primera vuelta. Este hecho evidenciaría estereotipos machistas que consideran que el sexo y la edad de una mujer es un limitante para entender aspectos que sí lo comprenden los hombres, minimizando a la candidata por ser mujer.</p> <p>El 12 de marzo el TCE solicitó al denunciante que aclare y complete la pretensión de acuerdo al Art. 7 del Reglamento de Trámites del TCE en el término de dos días. El 15 de marzo se confirma que no se ha ingresado lo</p>
--	---	--

	<p>Movimiento Sur Unido Regional (S.U.R), en Machala, El Oro</p>	<p>solicitado por lo que el 17 de marzo de 2021 se dispuso el archivo de la causa. Frente a esto, la Defensoría del Pueblo realiza una apelación, indicando que no se dio respuesta al haber llegado al correo de “no deseado” y se remite la información solicitada por el TCE. Finalmente, el 31 de marzo el TCE negó el recurso de apelación por “haber sido presentada en forma extemporánea”.</p> <p>El 1 de febrero de 2021, la Defensoría del Pueblo realizó una denuncia sobre la “campana sexista que se estaba realizando en la ciudad de Machala, la cual se basaba en estereotipos machistas de género, que tratan las mujeres jóvenes como objetos sexuales en campana”. El 5 de febrero de 2021, el TCE solicitó se aclare y complete la pretensión en el término de dos días, ante lo cual el mismo día la Defensoría del Pueblo remite la respuesta. El 10 de marzo de 2021 se llevó a cabo la audiencia oral única de prueba y alegato. El 16 de marzo se rechaza la denuncia considerando que “no se cumplen los supuestos que exige el Art. 280 del Código de la Democracia para que se configure la existencia de infracción muy grave de violencia política de género”. El 20 de marzo, la Defensoría del Pueblo realiza una apelación, la cual es rechazada el 9 de abril.</p>
--	--	--

Fuente: Tribunal Contencioso Electoral (2021)⁶⁹. Elaboración propia

Si se toma en cuenta el monitoreo realizado por Participación Ciudadana versus el número de denuncias presentadas, se evidencia que existe un alto porcentaje de actos de violencia que no son denunciados. Por otro lado, se debe considerar que debido a que la mayoría

⁶⁹ Causas entregadas por el Tribunal Contencioso Electoral para la elaboración de esta investigación el 20 de septiembre de 2021.

de las agresiones son a través de redes sociales se vuelve más difícil identificar a la o el autor y por ende existe impunidad.

A continuación, se detalla el procedimiento⁷⁰ para realizar una denuncia por VPG ante del TCE:

- Cumplir con los requisitos establecidos en el Art. 245 de la reforma al Código de la Democracia (2020) y al Art. 6 del Reglamento de Trámites del TCE.
- El juez o jueza verifica el cumplimiento de los requisitos y admite a trámite la causa donde se citará a la o el infractor y se señalará día y hora para una audiencia oral única de prueba y alegatos.
- Se determinará una proporcionalidad de la sanción de acuerdo a la falta.
- Se dispondrán medidas de reparación, las cuales pueden ser: 1. disculpas públicas, 2. publicación del contenido íntegro de las sentencias dictadas por el TCE, y 3. capacitación sobre el ejercicio de los derechos de participación y su vulneración.
- En el caso de las sanciones pecuniarias estas serán depositadas en la Cuenta de Multas del CNE.
- La acción para denunciar las infracciones previstas en la Ley tiene una prescripción de dos años.

Sofía Merino⁷¹, excandidata a la vicepresidencia quien presentó la denuncia 048-2021-TCE con el apoyo de la Defensoría del Pueblo señala que a pesar de que existe la ley contra VPG, hay inconvenientes en el proceso puesto que se requiere un/a abogado/a y su fir-

70 Ecuador: Reglamento de Trámites, Tribunal Contencioso Electoral, Resolución PLE-TCE-1-04-03-2020 del 4 de marzo de 2020.

71 Sofía Merino (excandidata a la vicepresidencia y Directora de la Maestría en Comunicación Política en la Universidad de los Hemisferios), en conversación con la autora, septiembre de 2021.

ma, materializar en una notaría todos los elementos de la denuncia -lo que involucra recursos financieros- y no hay quien acompañe el proceso para que se viabilicen estas normas. Es decir, no sirve que exista la ley si es que existen trabas en el proceso. A pesar de esto, la excandidata resaltó que es importante seguir impulsando que más mujeres participen en política, que se transparente lo que ocurre dentro de los partidos y movimientos y que los actos de violencia se denuncien.

4. Tareas pendientes y desafíos

Aunque el incremento en la participación y representación de las mujeres en la política ha evidenciado la VPG, son pocos los países de la región que han emprendido medidas concretas y efectivas para prevenir y sancionar estos actos. Frente a escenarios adversos resulta imperativo realizar un análisis multidireccional, para lo cual se consideran algunos puntos que pueden ser incluidos en los próximos comicios tomando en cuenta que la construcción de una sociedad más justa no depende exclusivamente de los arreglos institucionales o de los marcos normativos, sino también de una ciudadanía empoderada de sus derechos, libertades y garantías. En esta perspectiva es fundamental indagar en los siguientes aspectos:

Experiencia comparada. Un caso interesante de analizar es lo ocurrido en Bolivia donde tras una intensa campaña de activistas se logró en 2012 la aprobación de la Ley 243 que establece sanciones que van de dos a cinco años de prisión por acoso y de tres a ocho años de prisión por violencia física o psicológica. Aunque las sanciones existen de manera formal, cuando ocurren actos de VPG se suele colegir que los hechos son por delincuencia. Así, el caso de Bolivia nos enseña que uno de los pasos es encontrar la manera de tipificar a la violencia y su regulación para que sea eficaz y eficiente; pero también es imperativo hacer un seguimiento a la implementación de las leyes para presionar para su debida aplicación. Igualmente, se podría revisar y replicar el Protocolo para atender la violencia políti-

ca de género implementado por México que orienta las acciones de las diferentes instituciones frente a casos de VPG para así facilitar el diseño de políticas concretas en la materia.

Trabajo coordinado y transversal. Se debe luchar contra las desigualdades estructurales para ello urge contar con una agenda de género transversal que permita trazar objetivos e indicadores claros para generar medidas de prevención, protección y reparación. Es decir, no basta con la voluntad política, se debe visibilizar e incluir esta problemática en el debate público para que las víctimas puedan denunciar estos hechos. Para esto es vital trabajar de manera articulada entre las diferentes instituciones del sector público (incluidas las instituciones electorales), organizaciones de la sociedad civil, academia, partidos y movimientos políticos, y mujeres políticas. La capacitación y el apoyo puede ser clave para combatir actos de VPG y para que las víctimas conozcan el procedimiento legal a seguir. Así, por ejemplo, las mujeres podrían contar con redes para apoyarse en diferentes temáticas, entre ellas compartir experiencias sobre su participación en el ámbito político, fomentar la denuncia del acoso y VPG, entre otros.

Rol de los partidos y movimientos políticos. Estos ocupan un rol clave en la formación política y en todo el ciclo de participación política de la mujer. Contar con una adecuada capacitación y formación, apoyar a los cuadros políticos y coordinar un justo financiamiento es sustancial. Como se evidenció en dos de los casos denunciados, los agresores son personas del propio partido o movimiento político, en este sentido, se deben ahondar esfuerzos para promover la igualdad de género y así evitar sucesos similares. En este sentido, los partidos y movimientos políticos deberían contar con un protocolo de actuación interno y establecer las sanciones o procedimientos en caso de que una persona militante incurra en estos hechos. Las organizaciones políticas deben promover un cambio estructural de una cultura política patriarcal a una que sea democrática e inclusiva.

Monitoreo y seguimiento. Recién en los últimos años es cuando la VPG es entendida como una problemática que tiene que ser enfren-

tada, medible y documentada. Contar con bases de datos sobre el acoso y VPG nos permite dimensionar la problemática, conocer las causas e identificar a las o los agresores. Se debe potenciar este registro y desde las instituciones electorales y la academia se podría profundizar este análisis. El hecho de que los reportes levantados por la Organización Participación Ciudadana contraste con el número de denuncias presentadas revela que existe desconocimiento o se busca invisibilizar esta problemática. Aquí es donde los datos permitirán evidenciar la existencia de este tipo de violencia.

Formación en ciudadanía con perspectiva de género. La sociedad civil tiene un rol trascendental para frenar la VPG. Se debe terminar con la asignación prejuiciada de roles de género en los que la sociedad ubica a la mujer en condiciones de desventaja y discriminación, para ello urge la educación con perspectiva de género y de ciudadanía igualitaria.

Revisión de los procesos. Una vez analizadas las cuatro denuncias presentadas por supuesta VPG, se evidenció que en todas ellas el proceso es engorroso y requiere de auspicio jurídico y recursos financieros, lo que puede frenar futuras denuncias. Se recomienda a las autoridades electorales revisar los procedimientos a fin de que estos sean menos engorrosos.

5. Reflexiones finales

Gracias a los instrumentos internacionales y el trabajo coordinado entre diferentes actores nacionales, Ecuador ha avanzado en el diseño de normativa orientada a garantizar la participación política de las mujeres sin discriminación, acoso o VPG. No obstante, se evidencia que aún existen muchos retos, entre ellos: una cultura machista que obstaculiza la participación y representación de las mujeres en política y evidencia desigualdades en los procesos de toma de decisiones. Esto genera que el ejercicio de los cargos de elección popular se convierta en un verdadero reto puesto que, además de hacer frente a situaciones de violencia por su condición de mujer,

deben refrendar reiteradamente sus liderazgos, provocando que en muchos casos decidan dejar la política.

Las reformas al Código de la Democracia de 2020 trajeron consigo cambios innovadores y pertinentes como el encabezamiento del 50 por ciento de las mujeres en las listas y la definición y sanción por VPG. Con esto el país andino es considerado por el Observatorio de Reformas Políticas de América Latina como un país con un nivel de exigencia media con respecto a la normativa que regula la violencia política en razón de género. A pesar de esto, se siguen evidenciando retos importantes como el que las víctimas conozcan la normativa y el procedimiento, y por supuesto, que se sientan respaldadas para poder hacer la respectiva denuncia. Asimismo, se requiere un trabajo coordinado con diferentes actores para prevenir, sancionar y erradicar estos actos que limitan los derechos político-electorales de las mujeres.

Existen temáticas adicionales que deben empezar a ser analizadas como, por ejemplo, problematizar conceptualmente qué entendemos hoy por paridad, a la luz de interseccionalidades diversas y plurales; y problematizar la mirada binaria que aún predomina en nuestras democracias representativas. Esto permitirá contar con más insumos que podrán ser utilizados en el futuro para generar espacios más diversos, plurales e igualitarios que reduzcan la violencia política.

El Debate Electoral Obligatorio

Milton Andrés Paredes Paredes⁷² (Ecuador)

Resumen

Las reformas electorales de febrero de 2020 a la Ley Orgánica de Elecciones y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, han permitido viabilizar la materialización de varios principios fundamentales para la realización de elecciones transparentes, justas y limpias, en este sentido destaca la propuesta de generar espacios de diálogo respetuoso entre los participantes de las contiendas electorales, brindándoles la posibilidad de exponer en igualdad de condiciones y en forma transparente sus propuestas y planes de trabajo, cuestionar las de sus oponentes y compartir sus ideologías y convicciones respecto a temas de interés público, con el objeto de ganar la simpatía del electorado, generando el espacio idóneo para que estos últimos cuenten con la información adecuada que les permita realizar una deliberación interna que defina sus preferencias electorales, es así que en el presente trabajo analizaremos brevemente la obligatoriedad del debate electoral entre candidatos y su importancia en el fortalecimiento de los procesos electorales.

72 Abogado por la Universidad Central del Ecuador, Especialista Superior en Derecho Constitucional y Magister en Derecho por la Universidad Andina Simón Bolívar – Sede Ecuador, Diplomado en Elecciones, Representación Política y Gobernanza Local en la Universidad Autónoma de México. Experto en participación política, democracia, derecho y justicia electoral. Actualmente, se desempeña como Director de Investigación Contencioso Electoral, del Tribunal Contencioso Electoral. (ab.miltonparedes@gmail.com).

Palabras: Debate Obligatorio, Transparencia, Plan de trabajo, Sanción.

1. Antecedentes

El diccionario electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos al definir los debates electorales afirma que “son discusiones públicas, formales y estructuradas, entre dos o más candidatos a ocupar un cargo a través de elecciones o representantes de una postura antes de un referéndum (Jamieson y Birdsell, 1988). Estos debates suelen tener uno o más moderadores consensuados- por los participantes. Las preguntas pueden ser formuladas por los moderadores o por ciudadanos presentes en el encuentro”.⁷³

En este contexto, al abordar el tema del debate entre candidatos, estamos refiriéndonos al proceso mediante el cual quienes buscan ocupar un cargo de elección popular disertan sobre sus propuestas y planes de trabajo, sus ideas acerca de tópicos de importancia pública relacionados con la dignidad que pretenden desempeñar, intervenciones que están reguladas por formatos previamente estructurados y cuyas posturas pueden ser cuestionadas por sus contendores políticos.

Si bien la práctica de los debates electorales se inauguró con éxito en 1960, entre Richard Nixon y John Kennedy, candidatos a la Presidencia de los Estados Unidos, convirtiéndose en una actividad generalizada en la mayoría de países democráticos,⁷⁴ en el Ecuador, a partir del retorno al régimen democrático en 1979, estos se han efectuado de manera selectiva impulsados por sectores empresariales o medios de comunicación privados, considerando que la participación de los candidatos respondía a su voluntad o estrategia de campaña, pues: “Los debates entre candidatos son generalmente facultativos y suelen ser evitados por las candidaturas que en las encuestas llevan la delantera

73 Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Diccionario Electoral, (Tercera Edición, Costa Rica – México, 2017, pág. 235).

74 Holgado González, María, El papel de los medios de comunicación en la campaña electoral, (Revista Andaluza de Comunicación ÁMBITOS, num.10, 2003).

que pretenden hacer primar su popularidad o su ascendencia política y evitan cuestionamientos y dudas ciudadanas que trascienden a la pirotecnia publicitaria. Así, entre 1984 y 2006, en Ecuador no se realizaron debates entre las candidaturas presidenciales. En 2006, participaron de un debate presidencial cinco de las doce candidaturas presidenciales; en 2013, cuando existió un candidato del oficialismo, éste no participó en el debate, actuación que se repitió en 2017.” (Zambrano, 2018)

Es así que, en el ámbito de las discusiones orientadas a reformar la normativa electoral, el debate encontró el escenario propicio para ser considerado dentro de las reformas a la Ley Orgánica de Elecciones y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, como el mecanismo idóneo para fortalecer la transparencia en las contiendas electorales, garantizar condiciones de igualdad en la difusión de las propuestas de campaña y brindar al electorado un espacio que le permita conocer de manera crítica a los postulantes y sus planes de trabajo.

2. Objetivos de la Reforma

El 03 de febrero de 2021, en el suplemento del Registro oficial No. 134 fueron publicadas las reformas a la Ley Orgánica de Elecciones y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, las que incorporaron los artículos 25 numeral 26, 202.2 y 279, numeral 11 que regula la figura del debate y su obligatoriedad.

De esta forma, se introduce por primera vez desde el retorno a la democracia, la figura del debate electoral en la legislación ecuatoriana, conceptualizándolo como: “las distintas formas de discusión pública en la que los candidatos a una dignidad contrastan sus programas de gobierno y propuestas programáticas, sometándose al cuestionamiento de sus rivales, moderadores y ciudadanía, a través de medios de comunicación y público presente”.⁷⁵

75 Ecuador: Artículo 202.2, inciso primero de la Ley Orgánica de Elecciones y de Organizaciones Política, Código de la Democracia, publicado en el suplemento del Registro Oficial No. 134, de 03 de febrero de 2020.

Se instituye al Consejo Nacional Electoral (CNE)⁷⁶ como el órgano competente y responsable de propiciar y organizar los debates electorales obligatorios, respecto a los candidatos a la Presidencia de la República, tanto en la primera como segunda vuelta si la hubiere, y a sus organismos desconcentrados (Junta Electoral Regional, Provincial, Distrital y Especial del Exterior) en los casos de prefectos y alcaldes en aquellas jurisdicciones que cuenten con más de cien mil (100.000) electores, debiéndose desarrollarse tres semanas antes al día establecido para el proceso de sufragio.

La obligatoriedad del debate electoral se ve garantizada desde dos perspectivas, por un lado la comunicacional durante su desarrollo, al mantenerse el espacio vacío que hubiere sido asignado al candidato que no asistió junto a los que sí lo hicieron, lo que representa un mensaje simbólico para la ciudadanía que evidencia la ausencia del candidato al debate; y, por otro la sancionatoria, pues la inasistencia al debate es considerada una infracción electoral muy grave, que se sanciona con una multa de veintiún salarios básicos unificados hasta setenta salarios básicos y/o suspensión de sus derechos de participación desde dos hasta cuatro años.⁷⁷

Con la finalidad de asegurar que el debate se lo efectúe con total transparencia y se lo desarrolle de manera pública, su difusión será a través de los medios de comunicación social de radio y televisión por transmisión directa, los que deberán suspender su programación habitual mientras este transcurra; así como la publicidad electoral y la información referente a los asuntos públicos de los actos de Gobierno.

76 Ecuador: Artículo 25, numeral 26, *ibídem*.

77 Ecuador: Artículo 279, numeral 11, *ibídem*.

DEBATE ELECTORAL OBLIGATORIO		
Elementos	Descripción	Observación
Concepto	Distintas formas de discusión pública en la que los candidatos a una dignidad contrastan sus programas de gobierno y propuestas programáticas, sometiéndose al cuestionamiento de sus rivales, moderadores y ciudadanía, a través de medios de comunicación y público presente.	
Competencia	Consejo Nacional Electoral	Según jurisdicción territorial
	Junta Electoral Regional, Provincial, Distrital y Especial del Exterior	
Tiempo	Tres semanas antes del día del sufragio	
Dignidades	Presidencia / Prefecturas /Alcaldías	En el caso de prefecturas y alcaldías, únicamente en aquellas jurisdicciones que cuenten con más de cien mil (100.000) electores.
Sanciones	Espacio físico vacío	
	Multa de veintiún salarios básicos unificados hasta setenta salarios básicos y/o suspensión de sus derechos de participación desde dos hasta cuatro años	
Difusión	En todos los medios de comunicación social de radio y televisión	Se suspende toda publicidad electoral y gubernamental durante el debate.
	Página web del CNE	

*Cuadro elaboración propia

En definitiva, se faculta al CNE y sus órganos desconcentrados a impulsar la realización de los debates electorales del resto de dignidades de elección popular de los diferentes niveles de Gobierno, en coordinación con la academia y las organizaciones de la sociedad civil.

En definitiva, la reforma electoral busca generar un espacio de reflexión sobre las propuestas de campaña y los candidatos, alejándose de la estrategia promocional y publicitaria propia de la campaña electoral, con el objeto de proporcionar al electorado argumentos que le permitan construir un criterio que fundamente sus preferencias electorales. El debate electoral pretende ofrecer una discusión y análisis de los diferentes planes de trabajo, permitiendo su cuestionamiento y contraste; además de dar a conocer la preparación, carácter y personalidad de cada candidato, puesto que es fundamental conocer sus posiciones, respecto a temáticas de interés general que reflejen sus opiniones, ideologías y creencias, generando un proceso de identificación entre el elector, el candidato y sus propuestas. Este mecanismo constituye el escenario idóneo para captar la atención e interés de la ciudadanía que se mantiene indecisa, respecto a sus preferencias electorales, incluso brinda la posibilidad de desencantar a aquellos sectores que ya tenían una tendencia determinada previa al debate; o, consolida y fortalece a sus simpatizantes.

3. Situación actual o impacto de la reforma en el proceso electoral de 2021

Con el objeto de brindar operatividad a los debates electorales y establecer los parámetros necesarios para su realización, el Pleno del CNE mediante resolución PLE-CNE-2-5-1-2021, de 05 de enero de 2021 aprobó el Reglamento de Debates Electorales Obligatorios, en el que se definieron las instancias de coordinación y organización, así como tres fases para su realización.

3.1 Instancias de coordinación y organización

El CNE con el objeto de garantizar la independencia, pluralismo, equidad e igualdad entre los candidatos, así como el correcto desarrollo de los debates, dispuso la creación del Comité Nacional de Debates Electorales (CNDE), que tiene por objeto ejecutar actividades de asesoría en el proceso de planificación, desarrollo y evaluación de estos.

Dicho Comité estará integrado hasta por cinco miembros provenientes de instituciones académicas, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y/o colegios de profesionales, quienes deberán acreditar la suficiente experiencia en el desarrollo de debates electorales y/o fomento de la democracia

También, se establece la creación de la Comisión Interna de Debates (CID), conformada por un delegado de cada uno de los consejeros del CNE, que tiene como funciones la supervisión y verificación del cumplimiento de las actividades previstas para la organización y ejecución de los debates electorales a cargo del CNE o sus órganos desconcentrados de administración electoral.

Finalmente, debido a que el desarrollo de estos espacios de diálogo democrático requiere de conocimientos técnicos y experiencia suficiente para su planificación, coordinación, ejecución y evaluación, se establecen lineamientos claros y objetivos para su realización conforme a la particularidades del proceso electoral y la jurisdicción en la que se efectúen. El CNE atribuyó esta responsabilidad al Coordinador o Coordinadora Nacional de Desarrollo de Productos y Servicios Informativos Electorales.

3.2 Fases en la realización de los debates electorales

Las actividades de planificación, organización, ejecución y evaluación de los debates electorales se encuentran reguladas en tres etapas de la siguiente manera:

Fases de los Debates Electorales		
Primera Fase: Preparatoria ⁷⁸	Segunda Fase: Producción ⁷⁹	Tercera Fase: Cierre ⁸⁰
<ul style="list-style-type: none"> a. Definición del lugar, localización y aforo; b. Instrumentación de los protocolos necesarios; c. Lanzamiento público de la etapa de diálogo con las y los candidatos y/o sus delegados; y, d. Buenas prácticas. 	<ul style="list-style-type: none"> a. Plan integral de actividades técnicas y logísticas; b. Prueba integral del debate; c. Identificación y cobertura de las necesidades de prensa y medios de comunicación; d. Realización del Debate; e. Conclusión de todas las gestiones logísticas. 	<ul style="list-style-type: none"> a. Repositorio de archivos internos de la autoridad electoral, clasificados y ordenados; y, b. Talleres de trabajo, seminarios de reflexión sobre el debate electoral.

En la fase preparatoria destacan las buenas prácticas que serán difundidas entre los participantes al debate, a fin de que sus intervenciones se ajusten a la exposición de sus propuestas de gobierno vinculadas al plan de trabajo plurianual, sus soluciones ante los problemas estructurales y coyunturales, (que deben ser social y económicamente sustentables, claras, concretas, viables) para evitar caer en discursos demagógicos, oscuros o ambiguos y procurar en cada momento mostrar respeto a sus contendientes políticos, discutir en torno a las propuestas planteadas sin generar opiniones a nivel personal sobre los adversarios ni cualquier tipo de agresión.

78 Ecuador: Artículo 13, Reglamento de Debates Electorales Obligatorios, publicado en el Registro Oficial: Suplemento 368, del 12 de enero de 2021.

79 Ecuador: Artículo 21, *Ibídem*.

80 Ecuador: Artículo 31, *Ibídem*.

Para garantizar la transparencia, imparcialidad e igualdad de condiciones en la participación de los candidatos y candidatas se realizan los sorteos respecto al orden de aparición en gráficas publicitarias, ingreso y disposición física en el escenario, el orden de su participación y se designa al moderador o moderadora de un terna presentado por el Comité Nacional de Debates Electorales a ? del CNE.

Sin lugar a dudas, en la fase de producción destaca la realización del debate, en la que se desarrolla la dinámica previa, tanto en lo referente a la estructura de su ejecución (a pertura, temáticas, pausa de programación y cierre), como a los contenidos a ser puestos a discusión entre los participantes.

Finalmente, es importante que se hayan contemplado como una parte integral del proceso de debate las actividades orientadas a la evaluación de estos ámbitos, a fin de identificar las circunstancias que pudieran haber generado inconvenientes en su desarrollo, con el propósito de mejorar la realización de estos espacios de diálogo, que hacen viable la deliberación pública de las propuestas de campaña. Se genera no solo una oportunidad igualitaria y equitativa para que todos y todas las candidatas participen de los procesos electorales puedan difundir sus propuestas de campaña y cuestionar en forma fundamentada las de sus opositores, sino también la posibilidad de que la ciudadanía cuente con información clara y objetiva que le permita tomar una decisión debidamente justificada con relación a sus preferencias políticas, fomentando un voto consciente.

Bajo este contexto normativo, el 16 y 17 de enero de 2021, se realizó el debate de primera vuelta de las Elecciones Generales 2021, en el que participaron los 16 candidatos a la Presidencia de la República del Ecuador, divididos en dos grupos de ocho candidatos en cada una de las mencionadas fechas; y, el 21 de marzo de 2021 se efectuó el debate de segunda vuelta entre los candidatos Andrés Arauz, por la Alianza Unión por la Esperanza – UNES y Guillermo Lasso, por la alianza CREO – PSC.

4. Tareas pendientes o mejoras para las próximas elecciones

La realización de los debates de primera y segunda vuelta de las Elecciones Generales 2021 dejan varias lecciones para fortalecer estos espacios de diálogo político, las cuales se ven traducidas en los siguientes retos a ser asumidos:

4.1 Fortalecimiento del Comité Nacional de Debates Electorales

Una decisión acertada del CNE fue la creación de una instancia de asesoría para la planificación, organización, desarrollo y evaluación del debate, pues reconoce de esta manera la necesidad de contar con un comité técnico especializado e independiente al órgano colegiado responsable de la organización del evento, lo que da muestra que desde la institucionalidad esta figura de comunicación política no es vista como una actividad más a ser ejecutada como parte del calendario electoral, sino por el contrario pretende ser posicionada como un instrumento idóneo para la difusión, análisis y discusión de los planes de trabajo de las candidaturas, para visibilizar las capacidades argumentativas y personalidad de cada uno de los candidatos y candidatas, fruto de su desenvolvimiento en la discusión política.

Por esta razón, uno de los principales retos que afronta la institucionalidad electoral en este ámbito es la necesidad de fortalecer el proceso de selección de los miembros de este comité y brindarles las facilidades necesarias que permitan no solo el cumplimiento de sus responsabilidades sino también el desarrollo adecuado y sin cuestionamientos de la organización y desarrollo de los debates electorales. El objetivo es superar los inconvenientes suscitados en cuanto a la selección de los miembros, la organización y metodología del diálogo, selección de los moderadores, entre otros, que opacaron el desarrollo de debates desarrollados la primera y segunda vuelta del proceso de elecciones generales de 2021.

4.2 Territorialización

Según lo describe el periódico digital Primicias, en las elecciones seccionales de 2023, se deberán realizar en forma obligatoria estos espacios de discusión política en 22 provincias⁸¹ entre los candidatos a dirigir las prefecturas y en 20 cantones⁸² respecto a los candidatos que compitan por las alcaldías, por cuanto superan los 100.000 electores.

Esto obliga a que el CNE realice un proceso adecuado de selección de quienes conformarán las Juntas Provinciales Territoriales, órganos de administración electorales encargados de ejecutar esta actividad en territorio. Por otro lado, la estructura de los formatos, protocolos y normativas específica para desarrollar los debates deberá responder a las realidades sociales y políticas de cada de las jurisdicciones en las que se desarrolle. Esto conduce a que el CNDE realice un estudio pormenorizado de cada uno de los espacios territoriales a fin de evitar la formulación de lineamientos homogéneos que desconozcan las particularidades de las problemáticas que pudieren afrontar en la realización de los debates, y una adecuada coordinación en su celebración, pues se debería desarrollar en forma paralela tres semanas antes del día fijado para el sufragio.

El análisis de las particularidades territoriales, la coordinación institucional y la planificación oportuna de las actividades a ser ejecutadas garantizarán una adecuada territorialización del debate electoral.

4.3 Democratización en la difusión.

El Debate Electoral es un escenario de confrontación de ideas en el marco del respeto, que pone en evidencia el conocimiento, preparación, agudeza mental y argumentativa de quienes aspiran a ejercer

81 No se consideran las provincias de Galapagos y Napo.

82 Ambato, Babahoyo, Chone, Cuenca, Daule, Durán, Esmeraldas, Guayaquil, Ibarra, Latacunga, Loja, Machala, Manta, Milagro, Portoviejo, Quevedo, Quito, Riobamba, Santa Elena, Santo Domingo,

un cargo de elección popular. Al brindar a la ciudadanía información más depurada, clara y objetiva, distinta a la publicidad electoral que responde a una estrategia de campaña pensada desde los intereses y plataformas de cada tienda política sin la posibilidad de contrastación o cuestionamiento, permite ratificar su preferencia electoral, modificarla u orientarla a las diferentes opciones de la contienda, y promueve una ciudadanía consciente al momento de ejercer su derecho al sufragio. Es necesario replantearnos estrategias institucionales de comunicación que permitan ir posicionando este espacio de diálogo político como un verdadero pilar en la consolidación y fortalecimiento de los procesos electorales.

Este se constituye en el espacio político comunicacional que permite la transparencia, deliberación y un adecuado flujo de información que delinea la construcción de la opinión pública sobre los candidatos y sus propuestas de campaña. Tanto que no basta con el cumplimiento formal de su realización y su difusión mediante todos los medios de comunicación tradicionales conforme lo establece la normativa, sino que es necesario garantizar la participación de la ciudadanía en forma directa en los cuestionamientos que generen las propuestas de los candidatos. Es decir, por un lado, establecer mecanismos en que los propios sectores sociales puedan interactuar con los candidatos en el debate y, por otro lado, generar contenidos comunicacionales y estrategias institucionales que trasciendan de la réplica formal hacia una provocación sustancial sobre la importancia del debate como mecanismo de deliberación, que genere mayor compromiso de quienes participan e interés por parte de la ciudadanía, pues el modelo representativo de democracia “no sólo necesita más y mejores mecanismos de comunicación, sino también ciudadanos capaces de racionalizar sus decisiones electorales”.(Vásquez. 2017)

5. Conclusiones

El debate electoral obligatorio, sin lugar a dudas, se constituye en el mecanismo idóneo para la confrontación respetuosa y racional de

ideas entre contendientes políticos, lo que permite una deliberación pública de propuestas, planes y proyectos de campaña, así como la identificación entre el elector y el candidato, al visibilizar sus convicciones, ideologías y habilidades argumentativas.

Es indispensable realizar una evaluación consciente de los aciertos y las problemáticas evidenciadas en la formulación de los debates electorales de primera y segunda vuelta del proceso de elecciones generales de 2021, a fin de formular reformas reglamentarias que permitan superar los inconvenientes suscitados en la planificación, coordinación y ejecución.

Es necesario fortalecer las instancias de organización, mediante un proceso más pluralista y participativo en la designación de los miembros del CNDE, así como también en sus competencias y alcances en su gestión.

El debate es un mecanismo por el cual la ciudadanía tiene acceso directo a la información que manejan y proponen las diferentes opciones políticas, razón por la cual es necesario realizar un ejercicio de ciudadanización de estos espacios de discusión, que permitan que los propios actores sociales en forma protagónica planteen las inquietudes que tienen a sus futuras autoridades.

El proceso de territorialización del debate electoral, lleva implícita la necesidad de identificar las particularidades de las jurisdicciones en las que se desarrollará, a fin de establecer una planificación conectada a la realidad de las localidades, y evitar establecer mecanismos homogéneos que pudieren limitar la capacidad comunicacional que implican estos procesos en la generación de la opinión pública.

Finalmente, el debate electoral, es una expresión de la democracia deliberativa, por la cual se exponen y confrontan ideas en el afán de brindar mayores y mejores elementos de juicio para que la ciudadanía asuma una postura política electoral que se vea expresada a través del sufragio y de esta manera se consolide la democracia representativa.

Bibliografía

Consejo Nacional Electoral: Manual Ecuador debate 2021, Quito – Ecuador, 2021.

Consejo Nacional Electoral: Guía de Debate Presidencial segunda vuelta, Quito – Ecuador, 2021.

<https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/actualidad/44/andrea-bernal-debate-presidencial>

<https://www.primicias.ec/noticias/politica/debate-oficial-espacio-proselitista/>

<https://www.primicias.ec/noticias/politica/debates-presidenciales-obligatorio-elecciones-2021/>

Instituto Americano de Derechos Humanos: Diccionario Electoral, Tercera Edición, Costa Rica – México, 2017.

Instituto Nacional Demócrata – Sede Ecuador: Cartilla Informativa “Implementación Reformas al Código de la Democracia – Proceso Electoral 2021”, Quito, 2021.

Holgado González, María: “El papel de los medios de comunicación en la campaña electoral”, Revista Andaluza de Comunicación ÁMBITOS, num.10, 2003.

Ley Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, publicada en el Registro Oficial: Suplemento 578 del 27 de abril de 2009.

Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, publicada en el Registro Oficial: Suplemento 134 del 3 de febrero de 2020.

Reglamento de Debates Electorales Obligatorios, publicado en el Registro Oficial: Suplemento 368 del 12 de enero de 2021.

Vásquez Muñoz, Tania Celina: El debate electoral como insumo necesario para la construcción de un modelo de comunicación política

deliberativa, Revista Justicia Electoral, núm. 19, ISSN 0188-7998, vol. 1, enero-junio 2017.

Zambrano, Diego: “Postmodernidad y Sistema Político para América Latina”, en Instituto de la Democracia: “Democracias”, Quito, 2018.

El nuevo método de asignación de escaños para la Asamblea Nacional de Ecuador y elecciones 2021

Richard Ortiz Ortiz⁸³ (Ecuador)

Resumen

Como preparativo para las elecciones parlamentarias de febrero de 2021 se hizo, un año antes, una reforma electoral que reemplazó la lista abierta por la lista cerrada y bloqueada, y el método D'Hondt por Webster. Además, se tomaron medidas para que en 2025 se realice la paridad horizontal en las candidaturas de las elecciones pluripersonales. Este trabajo tiene como objetivo evaluar el impacto de Webster sobre la fragmentación partidaria y la paridad en la representación de la Asamblea Nacional ecuatoriana. Lógicamente, la fragmentación aumentó; pero, la mayor participación de las mujeres en la cabeza de lista neutralizó el efecto de Webster.

Palabras claves: sistema electoral, fragmentación, paridad, Webster.

83 Profesor de Teoría del Estado y Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Las Américas (UDLA), Ecuador. Doctor en Jurisprudencia, Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Doctor en Ciencias Políticas, Universidad de Heidelberg, Alemania. Secretario General del Tribunal Contencioso Electoral 2008-2011. Director del Instituto de la Democracia 2012-2013. richard.ortiz@udla.edu.ec ORCID 0000-0002-9417-6917

Introducción

La reforma electoral es uno de los temas más recurrentes en América Latina. En esa fiebre reformista, Ecuador ocupa el primer lugar.⁸⁴ Los partidos y los políticos perciben las reglas electorales como un mecanismo eficaz para el reparto y la redistribución del poder. Los cambios continuos no se centran en un modelo específico de representación política, sino en una serie de remiendos aislados producto de los cálculos de corto plazo. La democracia y la idea de un sistema político que funcione tienen que esperar.

En Ecuador, desde la aprobación de la Constitución de 2008, se han realizado varias reformas a las reglas electorales a nivel constitucional y legal.⁸⁵ Los más importantes de esos experimentos institucionales fueron: (1) la expedición de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas (LOEOP), que prohíbe las circunscripciones electorales mayores a ocho escaños; (2) la reforma de 2011, que reemplazó el método de adjudicación Hare por D'Hondt; (3) la reforma constitucional de 2015, que introdujo la reelección indefinida para todos los cargos de elección popular, incluido el presidente de la República, pero que luego fue derogada mediante la consulta popular de febrero de 2018; y, finalmente, (4) la reforma electoral de 2020, que tenía como ejes, por un lado, el reemplazo de la lista abierta por la cerrada y bloqueada, y del método de adjudicación de escaños de D'Hondt por Webster; y, por otro, medidas para mejorar la representación descriptiva de las mujeres en los órganos de elección popular.⁸⁶

En febrero de 2021, se llevaron a cabo las elecciones generales en Ecuador y se aplicaron las nuevas reglas electorales para la elección de la Asamblea Nacional. El órgano parlamentario se compone de

84 Flavia Freidenberg y Tomas Došek, “Las reformas electorales en América Latina (1978-2015)”, en *Reformas políticas en América Latina. Tendencias y casos*, ed. por Kevin Casas-Zamora et al. (Washington: OEA, 2016), 25-92.

85 Richard Ortiz, “Ingeniería electoral en Ecuador 1978-2020: de la transición a la democracia a la reinstitucionalización del sistema político”, en *Antología de la democracia ecuatoriana 1979-2020* (Quito: Instituto de la Democracia, 2020), 414-427.

86 Richard Ortiz, “Reforma electoral 2020 y sistemas electorales nacionales y locales: igualdad, proporcionalidad y paridad”, *Democracias* 8 (2020): 51-81.

137 asambleístas elegidos en 35 circunscripciones, con listas pluripersonales cerradas y bloqueadas, cuyo reparto de escaños se realizó con el método Webster en cada circunscripción. La principal característica del sistema electoral parlamentario ecuatoriano es la baja magnitud de la circunscripción (3,7 escaños de promedio), hecho que tiene un poderoso impacto sobre la proporcionalidad y la configuración de la representación política a nivel del órgano legislativo.

El objetivo de este trabajo es analizar los efectos políticos del cambio de método de adjudicación de escaños de D'Hondt a Webster en la composición del parlamento ecuatoriano (Asamblea Nacional). Este estudio se lleva a cabo en dos aspectos: (1) la fragmentación partidaria a nivel parlamentario, lo que podría influir en la formación de mayorías legislativas y en la construcción de alianzas; y, (2) la representación de las mujeres en cuerpo legislativo, pues se afirma que el método de adjudicación puede influir en las oportunidades electorales de las candidatas.

Por tanto, este trabajo se estructura de la siguiente manera: (1) primero, se hacen algunas consideraciones conceptuales sobre los componentes del sistema electoral, con énfasis en el método de adjudicación; (2) luego, se resumen los principales impactos del método sobre la fragmentación partidaria y la paridad de género; (3) después, se analizan los efectos de la aplicación Webster en las elecciones parlamentarias de 2021 en Ecuador; y, finalmente, se presentan las conclusiones de este estudio.

1. Sistema electoral y método de adjudicación de escaños

En este estudio se emplea un concepto restringido de sistema electoral, que se reduce al conjunto de reglas constitucionales y legales que regulan, por un lado, cómo el elector expresa su preferencia política a través de su voto por un partido o candidato y, por otro, cómo esos votos se transforman en un cargo público de elección popular. Por otra parte, los sistemas electorales tienen básicamente

cuatro componentes que se condicionan mutuamente: (1) forma de candidatura, que puede ser unipersonal o pluripersonal, y están últimas se presentan en diferentes clases de lista (cerrada y bloqueada, cerrada y no bloqueada, y abierta); (2) procedimiento de votación, que está vinculado al tipo de lista y que puede ser de lista, preferencial o personalizado; (3) circunscripciones, que pueden ser de varios tipos (normalmente con base en la división administrativa de un país) y que pueden tener una magnitud variada (pequeñas, medianas y grandes); y, (4) la fórmula electoral, que se integra por la regla de decisión (de mayoría o proporcional) y por el método de adjudicación de escaños, en el caso de que el reparto tenga que hacerse bajo criterios proporcionales.⁸⁷

En cuanto a sus efectos políticos, las reglas electorales pueden afectar a la fragmentación partidaria en el parlamento y, por tanto, a la construcción de mayorías y coaliciones; y, a la representación de género en el cuerpo legislativo. Este estudio se centra en el análisis de los efectos del cambio de método de adjudicación (D'Hondt por Webster) en esos dos niveles (parlamentario y género) en el contexto de las elecciones legislativas ecuatorianas de febrero de 2021.

2. Método de adjudicación de escaños y sus efectos sobre la fragmentación partidaria y paridad

Uno de los indicadores político-electorales más importantes es la fragmentación partidaria a nivel del parlamento, puesto que ese fenómeno “nos informa acerca de la medida en la que el poder político se halla disperso o concentrado”⁸⁸; pero también nos indica la posibilidad de que una mayoría legislativa se forme a favor del gobierno,

87 Dieter Nohlen, “Sistemas electorales parlamentarios y presidenciales”. En *Derecho electoral latinoamericano*, ed. por Dieter Nohlen, Diego Valdés y Daniel Zovatto (México: FCE, 2019), 373.

88 Francisco Ocaña y Pablo Oñate, “Índices e indicadores del sistema electoral y del sistema de partidos. Una propuesta informática para su cálculo”, *Reis* 86 (1999): 234.

y este factor es muy decisivo, sobre todo en sistemas presidenciales, como es Ecuador.

Es conocido que los sistemas proporcionales –a diferencia de los mayoritarios– tienen entre sus virtudes mejorar la representación de las fuerzas electorales minoritarias de un país. No obstante, su defecto es que contribuyen a la fragmentación del sistema de partidos. Esta dispersión puede estar reforzada tanto por un elevado número de circunscripciones –especialmente en un país sin partidos nacionales fuertes– y por un método de adjudicación más proporcional, como ocurre en el caso de Webster frente a D’Hondt. Por tanto, la combinación entre sistema proporcional, múltiples circunscripciones y método Webster es muy propicia para aumentar la fragmentación a nivel parlamentario y dificultar las relaciones ejecutivo-legislativo en sistemas presidenciales de gobierno dividido.⁸⁹

Por otra parte, un sistema electoral con diseño de género se ha mostrado como uno de los mecanismos más eficaces de mejorar la representación de las mujeres en los órganos parlamentarios.⁹⁰ Ese diseño constaría de los siguientes componentes: (1) representación proporcional, en lugar de mayoritaria; (2) listas cerradas y bloqueadas, paritarias en su conformación (paridad vertical) y paritarias en el encabezamiento de listas que presentan las organizaciones políticas (paridad horizontal); (3) voto de lista, en lugar de voto personalizado o voto preferencial; (4) circunscripciones medianas (no menores a 8) o grandes, mejor si son pares; y, (5) método de adjudicación concentrador, en lugar de uno más proporcional (preferible D’Hondt a Webster).⁹¹ A estos elementos propios del sistema electoral, hay

89 Adrián Albala, “Presidencialismo y coaliciones de gobierno en América Latina: Un análisis del papel de las instituciones”, *Revista de Ciencia Política* 36, n.º 2 (2016): 459-479.

90 Mariana Caminotti, y Flavia Freidenberg, “Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales en Argentina y México”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 228(2016): 121-144.

91 Stina Larserud y Rita Taphorn, *Diseño para lograr la igualdad. Combinaciones más idóneas, medianamente idóneas y no favorables de los sistemas electorales y cuotas de género* (Estocolmo: Idea Internacional, 2007).

que agregar la presencia de partidos fuertes que puedan captar en cada circunscripción un buen número de escaños.

El efecto favorable de un método concentrador para la representación de las mujeres se explica por la importancia de la magnitud del partido, que se refiere al número de escaños que obtiene un partido en cada distrito en el reparto de escaños. Como en los sistemas proporcionales de lista cerrada y bloqueada paritarias los puestos parlamentarios se distribuyen dentro de cada partido en orden de los candidatos, hay más probabilidad de que las más mujeres sean electas, cuando uno o dos partidos concentran la mayor parte de escaños.⁹² Por el contrario, si la votación se dispersa entre varios partidos y se adjudica escaños con un método más proporcional (por ejemplo: Webster), será muy probable –en distritos pequeños– que solo sean electos hombres, pues ellos regularmente encabezan la lista.

3. Los efectos de Webster en las elecciones parlamentarias de 2021 en Ecuador

El 7 de febrero de 2021 tuvieron lugar las elecciones generales en Ecuador. A la segunda vuelta presidencial pasaron Andrés Arauz de la coalición Unión por la Esperanza (UNES), con el 32,7% de los votos y Guillermo Lasso del Movimiento Creando Oportunidades (CREO), en alianza con el tradicional Partido Social Cristiano (PSC), con el 19,7%. La segunda vuelta se realizó el 11 de abril de 2021, y fue electo Lasso con el 52,4% del apoyo electoral. En las elecciones parlamentarias, el partido de gobierno tuvo un bajo rendimiento y solo obtuvo 8,8% de puestos en la Asamblea Nacional.

92 Santiago Alles, “Equilibrar el terreno: instituciones electorales e incorporación de mujeres en las legislaturas provinciales en Argentina”, en *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*, ed. por Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti, Betilde Muñoz-Pogossian y Tomás Došek (México: Instituto Electoral Ciudad de México y UNAM, 2018), 167-192

A continuación, se analizan los efectos políticos del cambio del método de adjudicación de escaños en la fragmentación y composición de género del nuevo parlamento.

3.1 Fragmentación partidaria a nivel parlamentario

El sistema de partidos ecuatoriano siempre se ha caracterizado por lo que Sartori denomina pluralismo polarizado⁹³ y por su baja institucionalización⁹⁴. Desde el regreso a la democracia (1978/79) hasta antes de la Constitución de 2008, el promedio del número efectivo de partidos (NEP)⁹⁵ era 5,9. Esta dispersión tenía un efecto negativo en las relaciones ejecutivo-legislativo que se caracterizaban por una permanente pugna de poderes y crisis políticas que se resolvieron con la destitución de tres presidentes electos popularmente (1997, 2000 y 2005).⁹⁶ En cambio, en el periodo de la Revolución Ciudadana (2007-2017), el sistema de partidos vivió el sueño de un partido predominante: Alianza País (AP)⁹⁷. En las tres elecciones parlamentarias que participó AP, obtuvo la mayoría de los votos en cada composición del parlamento (2009: 47,6%; 2013: 73,0%; 2017: 54,0%). El efecto concentrador del partido de gobierno redujo significativamente el NEP al promedio 2,8 en ese periodo (véase Tabla 1).

93 Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos* (Madrid: Alianza, 1999), 163- 183.

94 Flavia Freidenberg y Simón Pachano, *El sistema político ecuatoriano* (Quito: FLAC-SO-Ecuador, 2016), 161-208.

95 El índice de Número Efectivo de Partidos (NEP) fue propuesto por Laakso y Taagepera, y tiene la ventaja de diferenciar el peso relativo de cada partido y, en consecuencia, permite identificar a las organizaciones políticas más significativas y las menos relevantes en la arena parlamentaria (véase Francisco Ocaña y Pablo Oñate, “Índices e indicadores del sistema electoral y del sistema de partidos”, 234).

96 Flavia Freidenberg y Simón Pachano, *El sistema político ecuatoriano* (Quito: FLAC-SO-Ecuador, 2016), 77-197.

97 Flavia Freidenberg, “El camino inverso del sistema de partidos ecuatoriano (1978-2015): desde el multipartidismo extremo al partido predominante”, en *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015*, ed. por Flavia Freidenberg (México: UNAM, 2016), 441-448.

Tabla 1: Fragmentación del sistema de partidos

	Método	Partidos parlamentarios	NEP	Partido de gobierno		Partido más fuerte		Tamaño de la asamblea
2009	Webster	19	3,76	AP	47,6	AP	47,6	124
2013	D'Hondt	12	1,83	AP	73,0	AP	73,0	137
2017	D'Hondt	10	2,72	AP	54,0	AP	54,0	137
2021	Webster	15	4,76	CREO	8,8	UNES	35,8	137

Fuente: Elaboración del autor.

En vistas de las elecciones legislativas de 2013, AP se preparó para maximizar su fuerza electoral con una nueva reforma electoral. Los cambios a las reglas de juego electorales comprendían básicamente dos aspectos: (1) simultaneidad de las elecciones parlamentarias y presidenciales, pues AP confiaba en la amplia popularidad de su líder Rafael Correa y su efecto de arrastre; y, (2) método de adjudicación de escaños más concentrador (D'Hondt), con la finalidad de maximizar la fuerza electoral del partido correísta en cada circunscripción. En estas condiciones, AP concretó la victoria electoral más sorprendente de la historia política ecuatoriana: presidente de la República electo en primera vuelta con el 57,2% de los votos válidos y una supermayoría en el cuerpo legislativo de cien escaños (73,0%). Solamente el cambio de método le aportó al correísmo 29 escaños adicionales.⁹⁸ El NEP apenas fue de 1,83. Cualquiera hubiera pensado que se trataba de un bipartidismo, pero frente al partido de gobierno había once partidos de oposición con presencia en la Asamblea Nacional.

El espejismo de un sistema predominante se deshizo al poco tiempo de la elección del presidente Lenín Moreno (AP) en 2017, quien declaró finalizada la Revolución Ciudadana. AP se dividió en dos grupos y el gobierno perdió su mayoría en el parlamento, y se regresó al acostumbrado conflicto entre los poderes del Estado. El periodo

98 Richard Ortiz, "Las singularidades del sistema electoral legislativo en Ecuador", en *Reforma electoral en Ecuador*, ed. por Richard Ortiz (Quito, UDLA, 2016), 28.

de Moreno fue calificado como un gobierno de transición del autoritarismo correísta a la nueva institucionalidad democrática.⁹⁹ Su mandato concluyó en mayo de 2021.

Para las elecciones parlamentarias de 2021, se preparó nuevamente una reforma electoral con el afán de neutralizar la fuerza electoral del correísmo que se había agrupado en la alianza progresista UNES. Estos cambios institucionales tenían tres aspectos centrales: (1) el cambio de lista de abierta a cerrada y bloqueada, (2) el reemplazo de D'Hondt por Webster; y, (3) medidas de acción afirmativa para mejorar las condiciones de participación electoral de las mujeres.¹⁰⁰

Tabla 2: Composición de la Asamblea Nacional 2021-2025 y simulación con D'Hondt

Partidos	Webster		D'Hondt (simulación)	
	Escaños	%	Escaños	%
AP	49	35,8	63	46,0
PK	27	19,7	34	24,8
ID	18	13,1	11	8,0
PSC	18	13,1	13	9,5
CREO	12	8,8	7	5,1
Alianza Honestidad	2	1,5	2	1,5
Ecuat. Unido	2	1,5	1	0,7
Avanza	2	1,5	1	0,7
PSP	1	0,7	1	0,7
Democracia Sí	1	0,7	1	0,7
Unión Ecuatoriana	1	0,7	1	0,7
M. Construye	1	0,7	1	0,7
X ^a	1	0,7	1	0,7
Y ^a	1	0,7	0	0,0

99 Ricahrd Ortiz, "Ingeniería electoral en Ecuador 1978-2020", 422-427.

100 Richard Ortiz, "Reforma electoral 2020 y sistemas electorales nacionales y locales".

Z ^a	1	0,7	0	0,0
Partidos	15		13	
Fragmentación:	4,76		3,43	

Nota: ^a Movimientos provinciales: Minga, Acuerdo Ciudadano y Azuay Primero.

Fuente: National Democratic Institute (NDI)-Ecuador, 2021. Modificado por el autor.

La Tabla 2 recoge la distribución de escaños de los 137 parlamentarios que integran la Asamblea Nacional, y el reparto simulado si se hubiese aplicado D'Hondt. Como se puede constatar, el partido de oposición más importante es UNES con el 35,8% de representación parlamentaria. Al partido correísta le siguen el movimiento indígena Pachakutik (PK) con 19,7%; la Izquierda Democrática (ID) y el PSC con 13,1% cada uno; el partido de gobierno CREO con 8,8%; y, finalmente, hay tres partidos con dos escaños cada uno y siete con uno. En total, son 15 los partidos en el Legislativo, y el NEP se disparó a 4,76. Este incremento del NEP se explica, especialmente, por el debilitamiento electoral del correísmo (UNES, antes AP) y, en parte, por el método Webster.

Si se hubiese aplicado D'Hondt, UNES hubiese obtenido 14 escaños más y PK, siete. ID, PSC y CREO hubiesen perdido en conjunto 17 puestos parlamentarios; y, en lugar de 15 partidos, únicamente estarían 13 partidos representados en la Asamblea Nacional. El NEP solo habría sido de 3,43. Todos estos datos confirman la afirmación de que D'Hondt tiende a favorecer a los partidos más grandes y, por tanto, tiene un efecto más concentrador que Webster¹⁰¹. En otras palabras, Webster sí contribuyó en más de un punto a la fragmentación parlamentaria en comparación con D'Hondt (véase Tabla 2).

Por otra parte, en las elecciones de transición de 2009, después de la aprobación de la Constitución de 2008, también se utilizó Webster. La menor fragmentación de las elecciones de 2009 (NEP: 3,76) —en comparación con las de 2021— se explica por la mayor fuerza del

101 Arend Liphart, *Modelos de democracia* (Barcelona: Ariel, 2000), 145.

correísmo (antes AP, ahora UNES) que concentró 47,6% de los escaños parlamentarios. En otras palabras, la fragmentación no solo es resultado del método de adjudicación, sino que también depende de la fuerza electoral de cada partido y de cómo están diseñados los otros componentes del sistema electoral, especialmente la circunscripción.

Pero lo más destacable de las elecciones de 2021 es la debilidad del nuevo gobierno que apenas cuenta con 12 escaños en la Asamblea Nacional, en medio de una crisis sanitaria y económica. El gobierno dividido de Lasso tendrá que padecer todos los males del presidencialismo anunciados por Linz: conflicto permanente entre los dos poderes del Estado, dificultad para resolver crisis institucionales y la tentación de un estilo vertical de gobierno.¹⁰²

3.2 Paridad en la representación parlamentaria

En cuanto al sistema electoral, antes de la reforma de 2020, se presentaban las siguientes barreras a la representación de las mujeres: (1) listas abiertas que afectaban el mandato de posición; (2) voto personalizado que desvertebraba la estructura paritaria de las listas; (3) falta de paridad horizontal y dominio de encabezamiento de listas por hombres (más del 80%); (4) pérdida de candidaturas de mujeres en las circunscripciones impares; y, (5) dominio de circunscripciones pequeñas (33 de 35), con una magnitud de distrito de solo 3,7 escaños. A esta situación hay que agregar el hecho de que, en las candidaturas unipersonales (presidente de la República, prefectos y alcaldes), dominaban claramente los hombres.¹⁰³

102 Juan Linz, “Los peligros del presidencialismo”, *Revista Latinoamericana de Política Comparada* 7 (2013): 11-31.

103 Solanda Goyes, “Paridad, ¿un camino a la igualdad? Análisis de las elecciones 2013. Democracias 1 (2013): 37-70. Karol Torres, “Las barreras del sistema electoral legislativo a la paridad de género”, en *Reforma electoral en Ecuador*, ed. por Richard Ortiz (Quito: UDLA, 2016), 97-162. Accossatto, Romina, *Estudio sobre la situación de la democracia paritaria en Ecuador* (Quito: ONU Mujeres, 2020).

Sin embargo, el obstáculo más importante que no permitía a las mujeres mejorar su representación en la Asamblea Nacional era el encabezamiento de listas.¹⁰⁴ Las organizaciones políticas –normalmente dominadas por hombres– tienden a poner a las mujeres en los segundos lugares de las listas. Más del 80% del total de listas en las elecciones legislativas (2009: 85,1%; 2013: 81,1%; 2017: 82,4%) tenían en primer lugar a un candidato hombre. Este sesgo en las listas desfavorecía doblemente a las mujeres: (1) perdían número de candidatas en las circunscripciones impares, pues empezaban con hombres y terminaban con hombres; y, (2) disminuían sus oportunidades de ser electas, ya que el elector se orienta regularmente por el candidato ubicado en el primer lugar para emitir su voto. El método de adjudicación de escaños, en cambio, no se consideraba como una variable relevante en el debate de la paridad de género en Ecuador, aunque en la literatura se remarcaba la ventaja de un método concentrador (D'Hondt preferible a Webster).¹⁰⁵

Con el objetivo de mejorar las oportunidades electorales de las mujeres, el Legislador, en la reforma de 2020, estableció, entre otras cosas, la paridad obligatoria en el encabezamiento de listas en las candidaturas que presente cada partido en las distintas circunscripciones; pero, estableció una progresividad graduada en el tiempo: para 2021, solo sería exigible el 15% de listas encabezadas por mujeres por cada organización política; en 2023 (elecciones locales), el 30%; y, recién en 2025, el 50% (paridad horizontal). La exigencia del 15% para las elecciones de 2021 carecía de efectos prácticos; puesto que, en 2013 y 2018, ya se había superado esa barrera.

Desde la perspectiva de género, de los otros cambios de la reforma de 2020 se puede evaluar como positivo el reemplazo de la lista

104 Solanda Goyes, “Paridad, ¿un camino a la igualdad?”; Karol Torres, “Las barreras del sistema electoral legislativo a la paridad de género”, en *Reforma electoral en Ecuador*, Richard Ortiz (Quito: UDLA 2016), 97-162; Arboleda, María, “La paridad postergada: resultados para las mujeres en las elecciones seccionales 2014 del Ecuador”, *Democracias 2* (2014): 93-135.

105 Sebastián Umpierrez, Carol Jara y Adriana Cassis, “Ecuador, mujeres y representación legislativa (1979-2015)”.

abierta por la lista cerrada y bloqueada, ya que el estricto orden de paridad vertical será respetado en cada candidatura.¹⁰⁶ El cambio del método D'Hondt por Webster, por el contrario, puede ser contraproducente para la elección de candidatas mujeres pues la mayor proporcionalidad de Webster puede afectar negativamente a la magnitud del partido en cada circunscripción y, por tanto, dar menos oportunidades a las mujeres para acceder a un escaño. En resumen, con el nuevo método y el debilitamiento del partido más fuerte (AP, ahora UNES) era de esperarse una menor representación de las mujeres como ocurrió en las elecciones de 2009, en las que también se aplicó Webster. Las mujeres en esas elecciones solo alcanzaron el 32,3% de representación parlamentaria (véase Tabla 3).¹⁰⁷

Tabla 3: Relación de paridad candidatos y electos en las elecciones nacionales 2009, 2013 y 2017

	Método	Candidaturas				Electos				Encab. de lista mujeres
		Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres		
		Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	
2009	Webster	839	52,5	759	47,5	84	67,7	40	32,3	14,9
2013	D'Hondt	734	53,1	647	46,9	84	61,3	53	38,7	18,9
2017	D'Hondt	948	53,5	824	46,5	85	62,0	52	38,0	17,6
2021	Webster	1.132	52,5	1.024	47,5	85	62,0	52	38,0	29,1

Fuente: CNE; www.mujerescandidatasec.org

Ante condiciones tan desfavorables, ¿qué explica que la representación de las mujeres se mantuviera intacta en el 38,0%, como en

106 Nérida Archenti y María Inés Tula, “Cuotas de género y tipo de lista en América Latina”, *Opinião Pública* 13, n.o 1 (2007): 85-218. Gregory Schmidt, “¿Favorecen a las candidatas las listas abiertas o cerradas?: comparaciones entre Lima y las provincias en el Perú”, *Apuntes* 47, n.o 86 (2020): 155-181.

107 En un primer balance la reforma de 2020, había evaluado incorrectamente el supuesto efecto favorable de Webster para la paridad parlamentaria (véase Richard Ortiz, “Reforma electoral 2020 y sistemas electorales nacionales y locales”, 77).

2017? El gran acontecimiento que debe subrayarse de las elecciones parlamentarias de 2021 es que las mujeres llegaron a encabezar un total de 29,1% de las listas¹⁰⁸, alcanzando más de doce puntos que el promedio entre 2009 y 2017 (17,1%). La reforma electoral, por tanto, se quedó corta frente a la realidad. Los partidos, en esta ocasión, no solo cumplieron el mandato legal, sino que abrieron en las candidaturas más espacios para las mujeres. Hecho que es un buen mensaje para una mejor representación paritaria.¹⁰⁹

Para el posible efecto Webster sobre la mayor o menor presencia de mujeres en la Asamblea Nacional ecuatoriana, hay que tener presente dos cuestiones: (1) en las elecciones parlamentarias de 2009, las mujeres solo obtuvieron el 32,3% de escaños; y, (2) con D'Hondt, la representación parlamentaria de la mujeres hubiese crecido en cinco o seis escaños, tomando en cuenta que los dos partidos más fuertes (UNES y AP) hubiesen aportado con más escaños para las mujeres; puesto que estos dos partidos hubiesen obtenido en total 21 escaños adicionales si el reparto hubiese sido con D'Hondt (véase Tabla 2). En ese escenario, la representación femenina en el parlamento hubiese superado por poco el 40% del total de integrantes de la Asamblea Nacional.

Por fin, en las elecciones parlamentarias de 2025 se aplicará el encabezamiento paritario en las listas, mecanismo que tendrá un efecto muy positivo en el porcentaje de mujeres presentes en la Asamblea Nacional ecuatoriana, y les permitirá superar seguramente la barrera del 38,0% de representación. Sin embargo, para la paridad perfecta

108 En las candidaturas de las circunscripciones nacionales, las mujeres encabezan el 23,53% de las listas presentadas por todas las organizaciones políticas; en las provinciales, 22,37%; en las distritales; 36,05%; y, en las del exterior, 35,29%.

109 Basabe no toma en cuenta estas circunstancias y afirma: “la reforma del año 2020 al Código de la Democracia fue inobservada abiertamente por prácticamente todas las agrupaciones con representación legislativa consolidada.” (Santiago Basabe, *La representación femenina en la legislatura: el caso ecuatoriano*, Quito: Corporación Participación Ciudadana, 2021, 25). Pero él no toma en cuenta que la reforma a la LOEOP tenía una transitoria que aplicaba progresivamente la distribución porcentual del encabezamiento de listas; y tampoco analiza esa variable, que es el factor más influyente en la representación de género.

falta mucho camino, pues los partidos todavía se ingenian para incluir a las mujeres en distritos perdedores o, incluso, hay partidos que presentan una sola lista y no pueden cumplir el mandato del encabezamiento.

4. Conclusiones

Evaluar reformas electorales es una de las empresas más arduas en Ecuador. Las reformas se suceden una tras otras, sin la suficiente continuidad para medir los efectos políticos de las reglas electorales a mediano y largo plazo. A este desafío, hay que sumar la dificultad de encontrar bases de datos electorales disponibles y actualizados. Sin embargo, a partir de este primer balance del impacto de Webster sobre la fragmentación parlamentaria y la paridad se pueden extraer las siguientes conclusiones:

1. Los sistemas electorales siguen siendo una herramienta poderosa para diseñar la representación política de un país y para fomentar la participación política de las mujeres. Pero también pueden servir de instrumento de la clase política para fines de corto plazo y de simple reparto de poder. Esto último es la regla en Ecuador.
2. Entre los métodos de adjudicación de escaños, Webster tiene la virtud de hacer un reparto más proporcional entre votos y escaños que D'Hondt. Su defecto, en cambio, es que propicia la dispersión en el sistema de partidos. Sin embargo, la fuerza proporcional de Webster –y de todo método de reparto de escaños proporcional– se ve significativamente neutralizada por la magnitud de la circunscripción.
4. El sistema electoral ecuatoriano se caracteriza por la presencia de un alto número de circunscripciones de baja magnitud (34 de 35), entre dos y seis escaños. Aunque Webster, en las elecciones de 2021, contribuyó a la tradicional fragmentación del sistema

de partidos ecuatoriano, la principal razón de esa dispersión se debe al alto número de circunscripciones, la debilidad de los partidos políticos y la ausencia de organizaciones políticas nacionales.

5. Por otra parte, con respecto a la paridad, Webster no es el método ideal, sobre todo si se combina con circunscripciones pequeñas. El efecto negativo de Webster sobre la paridad se debe a que, en cada distrito participan muchos partidos y como hay poco que repartir (en promedio menos de cuatro escaños), los puestos parlamentarios se reparten entre los dos o tres partidos con mayor fuerza electoral y como la mayoría de las listas están encabezadas por hombres, las mujeres del segundo lugar no participan del reparto. Con D'Hondt habría habido unos cinco o seis escaños más para las mujeres, por el aporte que podrían haber hecho los partidos más grandes (UNES y PK).
5. Las condiciones de las mujeres para las elecciones de 2021 no eran tan favorables como las elecciones de 2013 y 2017 ya que el partido más grande (AP, ahora UNES) había perdido en fuerza electoral y la reforma de 2021 había introducido Webster. Sin embargo, las mujeres lograron conservar la representación del 38,0% de la representación parlamentaria de 2017. Lo que explica este resultado contraintuitivo es el hallazgo más importante de este estudio y el acontecimiento más relevante de las elecciones parlamentarias de 2021: el sorprendente aumento del porcentaje de mujeres que encabezan las listas para la Asamblea Nacional. Mientras en las elecciones después de la aprobación de la Constitución de 2008 se llegó a 18,9% (2013), en las últimas elecciones, ese porcentaje creció en más de diez puntos.
5. La reforma electoral de 2020, con respecto a la paridad, se quedó muy atrás de la realidad, pues sólo exigía el 15,0% de listas de cada partido encabezadas por mujeres. Los partidos políticos superaron las expectativas del Legislador de una manera que no había sucedido con anterioridad en la historia electoral ecuatoriana.

Las investigaciones futuras –con paridad horizontal en 2025– podrían evaluar con más conocimiento de causa y datos la reforma electoral de 2020 y el efecto de Webster. Sobre la fragmentación, habría que sopesar si la diferencia entre Webster y D’Hondt es verdaderamente significativa en un país en el que los partidos son muy débiles y sus políticos poco responsables.

Bibliografía

Albala, Adrián, “Presidencialismo y coaliciones de gobierno en América Latina: Un análisis del papel de las instituciones”, *Revista de Ciencia Política* 36, n.º 2 (2016): 459-479.

Accossatto, Romina, *Estudio sobre la situación de la democracia paritaria en Ecuador*, (Quito: ONU Mujeres, 2020).

Alles, Santiago, “Equilibrar el terreno: instituciones electorales e incorporación de mujeres en las legislaturas provinciales en Argentina”, en Flavia Freidenberg et al. (eds.), *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*, México, Instituto Electoral Ciudad de México y UNAM, 2018, pp. 167-192.

Arboleda, María, “La paridad postergada: resultados para las mujeres en las elecciones seccionales 2014 del Ecuador”, *Democracias* 2 (2014): 93-135.

Archenti, Nélica y Tula, María Inés, “Cuotas de género y tipo de lista en América Latina”, *Opinião Pública* 13, n.º 1 (2007): 85-218.

Basabe, Santiago, *La representación femenina en la legislatura: el caso ecuatoriano* (Quito: Corporación Participación Ciudadana, 2021).

Caminotti, Mariana y Freidenberg, Flavia, “Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales en Argentina y México”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 228, 2016, pp. 121-144.

Freidenberg, Flavia y Pachano, Simón, *El sistema político ecuatoriano* (Quito: FLACSO-Ecuador, 2016).

Freidenberg, Flavia y Došek, Tomas, “Las reformas electorales en América Latina (1978-2015)”, en *Reformas políticas en América Latina. Tendencias y casos*, ed. por Kevin Casas-Zamora, Marian Vidaurri, Betilde Muñoz-Pogossian y Raquel Chanto (Washington: OEA, 2016), 25-92.

Freidenberg, Flavia, “El camino inverso del sistema de partidos ecuatoriano (1978-2015): desde el multipartidismo extremo al partido predominante”, en *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015*, ed. por Flavia Freidenberg (México: UNAM, 2016), 441-448.

Goyes, Solanda, “Paridad, ¿un camino a la igualdad? Análisis de las elecciones 2013, *Democracias*, 1 (2013): 37-70.

Larsrud, Stina y Taphorn, Rita, *Diseño para lograr la igualdad. Combinaciones más idóneas, medianamente idóneas y no favorables de los sistemas electorales y cuotas de género* (Estocolmo: IDEA Internacional, 2007).

Linz, Juan, “Los peligros del presidencialismo”, *Revista Latinoamericana de Política Comparada* 7 (2013): 11-31.

Liphart, Arend, *Modelos de democracia* (Barcelona: Ariel, 2000), 145.

National Democratic Institute (NDI)-Ecuador, *Implementación de reformas al Código de la Democracia: proceso electoral 2021* (Quito: NDI, 2021).

Nohlen, Dieter. “Sistemas electorales parlamentarios y presidenciales”, en *Derecho electoral latinoamericano*, ed. por Dieter Nohlen, Diego Valdés y Daniel Zovatto (México: FCE, 2019), 372-413.

Ocaña Francisco y Oñate Pablo, “Índices e indicadores del sistema electoral y del sistema de partidos. Una propuesta informática para su cálculo”, *Reis* 86 (1999): 234.

Ortiz, Richard, “Las singularidades del sistema electoral legislativo en Ecuador”, en *Reforma electoral en Ecuador*, ed. por Richard Ortiz (Quito, UDLA, 2016), 7-37.

Ortiz, Richard, “Ingeniería electoral en Ecuador 1978-2020: de la transición a la democracia a la reinstitucionalización del sistema político”, en *Antología de la democracia ecuatoriana 1979-2020* (Quito: Instituto de la Democracia, 2020), 395-431.

Ortiz, Richard, “Reforma electoral 2020 y sistemas electorales nacionales y locales: igualdad, proporcionalidad y paridad”, *Democracias* 8 (2020): 51-81.

Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos* (Madrid: Alianza, 1999).

Schmidt, Gregory, “¿Favorecen a las candidatas las listas abiertas o cerradas?: comparaciones entre Lima y las provincias en el Perú”, *Apuntes* 47, n.º 86 (2020): 155-181.

Torres, Karol, “Las barreras del sistema electoral legislativo a la paridad de género”, en *Reforma electoral en Ecuador*, ed. por Richard Ortiz (Quito: UDLA, 2016), 97-162.

Umpierrez, Sebastián, Jara, Carol y Cassis, Adriana, “Ecuador, mujeres y representación legislativa (1979-2015)”, *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública* 14, n.º 24 (2016): 13-40.

Normas jurídicas

Ecuador. Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008.

Ecuador. Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 578, 27 de abril de 2009.

Ecuador. Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas. Registro Oficial Suplemento No. 134 de 3 de febrero de 2020.

Inclusión de jóvenes en las listas

Juan Fernando Flores Arroyo¹¹⁰ (Ecuador)

Ecuador vivió, sin dudas, varios procesos entre 2017 y 2020 dentro del orden político que definieron nuestra realidad hacia 2021. Entre ellos, una reforma política al Código de la Democracia, ley que nos rige en materia de procesos electorales. Los jóvenes, las mujeres y el método de elección marcaron un antes y un después no solo en el tablero político externo, sino también en el interno pues sus resultados y realidades no solo son tangibles en algunos casos en 2021 sino que otros, se definirán para los próximos años y procesos en 2023-2025. Ecuador le abrió las puertas a una generación que buscaba despertar y ahora tiene la oportunidad, la pregunta es si sabrá aprovecharla.

No fue hasta finales del año 2019 que el pleno de la Asamblea Nacional del Ecuador tomó la decisión de conocer, debatir y resolver en profundidad varias reformas planteadas al “Código de la Democracia” – norma que rige nuestro sistema y procesos electorales - con el fin de generar no solamente una mayor transparencia y participación dentro de las próximas elecciones sino también el punto de partida para varios cambios dentro de nuestro sistema electoral para garantizar mayor espacio para la participación de jóvenes y mujeres.

110 Joven ecuatoriano de 32 años, actualmente se desempeña como representante ante la Asamblea Nacional del Ecuador 2021-2025 por la circunscripción de América Latina, El Caribe y África. Es presidente de la Comisión de Relaciones Internacionales y Movilidad Humana. Es el responsable de dirigir la Bancada del Acuerdo Nacional (BAN), correspondiente al actual Gobierno del presidente Guillermo Lasso. Juanflores3010@gmail.com

Precisamente el 03 de diciembre de 2019 se conoció el contenido final de las reformas y con ello la definición de los próximos procesos electorales, un calendario de cambios que servirían como guía para lograr su aplicación entre 2021 y 2023 para finalmente en 2025 dar término al proceso y con éste a la incorporación final de todas las reformas políticas y electorales.

El proceso previo de debate en la comisión encargada y posterior pleno de la Asamblea Nacional, no dejó de presentar dudas y críticas, especialmente sobre su financiamiento . Tuvieron que pasar varios años para que una nueva dinámica definiera el tablero político y la realidad que vive hoy en día el Ecuador.

Dentro de esta dinámica, uno de los principales puntos a debatir fue la cuestión relativa al mayor número de mujeres dentro de los espacios de poder y mayor representación de los jóvenes, para determinar no solo el porcentaje que regiría para cada caso, sino también la definición del rango etario de los jóvenes, – entre 18 y 29 años - punto importante para lograr que se concretara el proceso.

Previamente al cambio en la Ley, no era la norma lo que definía el accionar de estos dos grupos (jóvenes y mujeres) sino la decisión de los diferentes partidos o movimientos políticos frente a la política y la sociedad, pues así como existían partidos políticos que ya desde hacía tiempo lo aplicaban o al menos lo contemplaban había quienes no lo hacían o simplemente lo consideraban una mera formalidad a cumplir por “relleno”. Fue precisamente esa premisa la que se buscó romper y acabar con el quiebre generacional que podría existir dentro de la política ecuatoriana.

Tras ser aprobado por el parlamento legislativo a finales de 2019, fue necesario enfrentar un “veto ejecutivo” – dado que el Presidente de la República con quien se buscó cambiar al menos 18 puntos de la reforma a la Ley que ya había sido aprobada tiene la facultad de colegislar – . Este proceso fue conocido a inicios del año 2020 y fue tratado a pocos días de que se pudiera reformar la Ley en el país. Pues nuestra constitución prohíbe que se puedan realizar cambios a la norma electoral,

hasta un año antes de las convocatorias a procesos electorales, que en ese momento era a mediados del mes de febrero, fecha tope dada la convocatoria a elecciones presidenciales y legislativas para 2021.

Tras superar las 18 objeciones presentadas por el ejecutivo el 03 de febrero de 2020 fue publicada finalmente, mediante suplemento No. 134 del registro oficial, la nueva normativa electoral y los cambios que se habían planteado. E se día iniciaba en el país, y especialmente en la dinámica política, un nuevo proceso que contemplaba la participación activa del Consejo Nacional Electoral (CNE) en el desarrollo de los reglamentos y normativas internas que permitan su ejecución en el siguiente proceso electoral.

En este punto y previo a continuar con la explicación de cómo se llegó a la realidad que hoy tenemos, es importante acompañar para su contextualización dentro del proceso que tiene Ecuador, una realidad que se habría dado en años anteriores y que es importante entender para que se pueda comprender el proceso que ya se estaba viviendo y habría concluido con esta reforma: Ecuador habría eliminado previamente la reelección indefinida. Quizás pueda parecer que esto no tenga relevancia, pero en un país donde durante muchos años estuvo enquistada la misma clase política, el decirles que hasta aquí llegaron solo podría representar algo en todo sentido posible: cambio.

A finales de mayo de 2017 el ex Presidente Lenin Moreno planteó una “Consulta Popular”, donde además de otras preguntas, se encontraba el Sí a la eliminación de la reelección indefinida, una de las conquistas de toda nuestra generación. Esto le abrió las puertas a una nueva camada de políticos y con ello, una nueva gesta dentro de la historia ecuatoriana. Es importante mencionar este punto porque fue gracias a ello que la misma Asamblea Nacional del Ecuador para el periodo 2021-2025 tendrá que enfrentar uno de sus principales retos: renovar más del 80% de sus representantes y dar paso a un cambio de cuadros, lo que tendrá como resultado una movida del tablero.

Es así como nuestro país y especialmente nuestro sistema electoral, definió el “cómo llegamos aquí” y es desde ese punto desde donde

no podemos dejar de lado la decisión y voluntad política que habrían tenido los 137 legisladores del período 2017-2021, de abrirle la puerta a los jóvenes y promover la participación tanto de ellos como de las mujeres: 25% de cuota para los jóvenes, dentro de las listas de candidatos y candidatas a los diferentes espacios de elección popular. Con ello se instauró y escribió por primera vez en las leyes del Ecuador que los jóvenes tienen derecho a participar. Pues nuestra legislación no contemplaba que tuvieran espacios. Al sentar precedente en la norma, se inaugura un importante capítulo que tendrá como consecuencia que los partidos políticos incorporen en su dinámica la participación de los jóvenes. En paralelo a este proceso, es importante mencionar que la legislatura también estableció un porcentaje (progresivo) del 50% entre 2021 y 2025, para las mujeres.

Entre 18 y 29 años de edad, es el criterio con el cual se define el rol de los jóvenes y hasta donde sería su posibilidad de participar bajo esta nueva dinámica en los procesos electorales. Este punto quizás representó el cambio más fuerte e integral en lo que se refiere a cambio. ¿Por qué?, pues porque la mayoría de los partidos y movimientos políticos en el país tienden –hasta este momento– a considerar como “jóvenes” a su militancia que ronda entre los 18 y 35 años de edad, por lo cual, esta definición además de marcar el terreno para los jóvenes en las elecciones también lo hará dentro de las dinámicas de los partidos y movimientos. Si bien es un proceso que para el año 2021 no se ha concretado en ese sentido, dado que como país enfrentaremos elecciones regionales en el año 2023, eso implicará un cambio tarde o temprano dentro de esa realidad.

Encabezar listas o formar parte de ellas es lo que buscó establecer la norma y permitir que se acabe con la figura del “relleno político” y sin duda, el que exista una nueva generación de ciudadanos que sean partícipes de los procesos democráticos tanto externos (elecciones de representación popular) como internos (dentro de las directivas o diferentes espacios dentro de las organizaciones políticas). Este último es un punto importante, dado que la participación de los jóvenes no estará solamente definida por los procesos externos sino también por el cambio generacional dentro de los procesos internos de los

partidos o movimientos políticos, donde incluso en algunos no existe formalmente la representación de los jóvenes.

Tras considerar estos elementos el Consejo Nacional Electoral (CNE) procedió a convocar a un nuevo proceso de elección popular que tendría, como ya lo hemos mencionado, varios retos tanto en lo interno como externo; especialmente con la incorporación de nuevos cuadros frente a una renovación de más del 80% de la Asamblea Nacional para el periodo 2021-2025

1367 de 4312 candidatos aplicaron bajo la definición de “participación de los jóvenes”, un proceso importante frente a los números de los procesos anteriores en 2017 o 2014, donde no superaban los 650 según los registros del mismo Consejo Nacional Electoral (CNE). Por lo tanto, tras la convocatoria al proceso electoral, no se podría desconocer que el número de participantes aumentó, más ello no implica que directamente se hubiera logrado una mayor asignación de escaños. Es aquí donde inicia la realidad que hoy tenemos que entender : ¿adónde vamos?

Tras las elecciones del 11 de febrero de 2021, una vez oficializados los resultados por parte del poder electoral, la realidad es que dentro del nuevo esquema, si bien las organizaciones políticas aumentaron el número de participantes al momento de inscribir las candidaturas fueron solo 6 los jóvenes electos entre 18 y 29 años de edad de los 137 escaños a elegir. Frente a los 2 electos en 2017, podría representar un “aumento” pero en el fondo, esto abrió la puerta a una realidad: los jóvenes no están siendo tomados en cuenta como principales.

Con esto nos queremos referir a que la realidad que hemos encontrado tras el proceso electoral de febrero de 2021 es que la mayoría de las organizaciones políticas si bien cumplieron con el porcentaje establecido de contar con al menos un 25% de jóvenes entre 18 y 29 años de edad en sus listas, la ubicación dentro de demostró que, en algunos casos, se sigue actuando y pensando en el “relleno” como una formalidad. Solo se buscó cumplir con el requisito más no con darle el valor que corresponde dentro de la dinámica política.

Y otro dato que puede acompañar este proceso, es el alto número de asambleístas suplentes que si cumplen con esta condición, pues un total de 40 jóvenes suplentes constan al día de hoy como electos, con lo cual se podría hablar de que es en esos espacios donde podría estarse germinando un posible escenario de “nuevos líderes o voceeros” pero que frente a una Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL) que no obliga de ninguna manera a que los suplentes o alternos tengan que participar o principalizarse, puede estar quedando en muy buenas intenciones frente a las expectativas que se tiene de ver una nueva generación asumiendo la posta en lo legislativo.

Algo que sin duda debe evaluarse y contemplarse frente a los próximos procesos electorales, pues en el año 2023 tendremos que elegir a nuestras autoridades seccionales y regionales donde también deberá garantizarse que al menos el 25% de las listas estén compuestas por jóvenes y directamente en el caso de las mujeres este porcentaje aumentará al 35%, dado el cronograma establecido en la Ley hasta lograr el 50% en el años 2025.

La razón principal por la que debemos pensar en 2023 como la verdadera oportunidad para evaluar y medir si estas reformas son efectivas es que frente a una dinámica para 2021 que se aplicó en tan solo meses desde que se aprobó la reforma en 2020 y se tenía un escenario donde solo se debatían 137 escaños a nivel nacional, ahora tendremos una realidad que tiene de por medio casi tres (3) años desde que la reforma se aprobó. En este caso serán más o menos unas 5.600 autoridades entre 23 prefectos, 23 viceprefectos, 221 alcaldes, 867 concejales urbanos, 438 concejales rurales, 4 089 vocales principales de las juntas parroquiales. De las cuales, el 25% de las listas, deberán ser jóvenes entre 18 y 29 años de edad.

Allí estará el verdadero reto de nuestro Ecuador y especialmente del sistema electoral que tenemos, dado que, la incorporación de las reformas aprobadas entre finales de 2019 y principios de 2020 obligarán a los partidos y movimientos políticos a generar un sinfín de cambios y evaluaciones internas que implicarán un tablero donde una nueva generación deberá asumir la posta.

Será el momento de la verdad para las organizaciones políticas y especialmente para los ciudadanos, pues su participación activa como jóvenes o mujeres, será fundamental para renovar la política y la cara que tenemos frente a una realidad que tardó casi 14 años en cambiar con la salida de un modelo político que se mantuvo en el poder durante todos esos años y que tuvo fecha de caducidad en las últimas elecciones de febrero y abril de 2021.

Como conclusión considero importante destacar el hecho histórico de que como país hayamos adoptado estas medidas y su sentido de incluir realmente a los jóvenes pero será verdaderamente el reto de las organizaciones políticas que asuman con madurez y voluntad política la tarea para que esto no quede en letra muerta. Eso sí, a la par de un país que busca justamente en cuadros nuevos el renovar no solo la forma de hacer política sino el entender que cuando se habla de que “los jóvenes son el futuro” en realidad es un postulado que nos habla del después cuando la realidad es que los jóvenes son el presente y su participación debe sin duda, hacer la diferencia. Cada cambio, cada reforma y en especial, cada proceso político que vive un país tiene como consecuencia que sus jóvenes tengan una postura de frente a la realidad que viven; en nuestro caso, consideramos que es pertinente que esa postura sea de participación y acción, para vencer desde esa dinámica, más allá de los colores o posiciones políticas la posibilidad de que retomemos un camino donde la democracia y la libertad sea lo que está principalmente en juego.

Esos elementos son quizás los más preocupantes a considerar cuando hablamos sobre la inclusión o no de un sector, el “cómo garantizamos” efectivamente que su participación sea real y con ello los cambios que necesitamos para el futuro del país. Es en la voluntad de los jóvenes y la lucha que llevan a cabo a diario donde está la oportunidad que tenemos para hacer las cosas diferente, para escribir un mejor mañana para el país, pensando en el presente, cómo escribir su futuro.

Financiamiento político electoral en Ecuador

Mauricio Alarcón¹¹¹ (Ecuador)

1. Introducción

En Ecuador se reconoce a los partidos y movimientos políticos como organizaciones públicas no estatales (Registro Oficial de Ecuador, 2009), que se rigen por sus principios y estatutos, proponen un programa de gobierno y mantienen un registro de sus afiliados o adherentes, según corresponda. (Registro Oficial de Ecuador, 2008)

El financiamiento de las organizaciones políticas se rige por la Constitución, la Ley Orgánica Electoral – más conocida como Código de la Democracia – y por reglamentos que, para el efecto, aprueba el Consejo Nacional Electoral. Está vigente un modelo mixto que permite aportes privados y asigna recursos públicos, tanto para el funcionamiento permanente de los partidos y movimientos, como para sus campañas electorales. El financiamiento permanente con recursos públicos se realiza a través del denominado Fondo Partidario Permanente (FPP), mientras que las campañas electorales son financiadas mediante el Fondo de Promoción Electoral (FPE).

El componente económico permanente privado de las organizaciones políticas son principalmente las contribuciones periódicas de los afiliados o adherentes, los recursos obtenidos de las actividades

111 Director Ejecutivo de la Fundación Ciudadanía y Desarrollo. Abogado. Magíster en Dirección y Gestión Pública, así como en Acción Política, Fortalecimiento Institucional y Participación Ciudadana en el Estado de Derecho.

organizativas promovidas por sus frentes sectoriales, militantes o adherentes y por las rentas ocasionales generadas por sus inversiones, donaciones o legados. La norma determina ciertas prohibiciones y límites a dichas contribuciones.

El Fondo Partidario Permanente, de financiamiento público, se otorga a las organizaciones políticas que cumplan con al menos una de las siguientes condiciones: 1. El cuatro por ciento de los votos válidos en dos elecciones pluripersonales consecutivas a nivel nacional; 2. Al menos tres representantes a la Asamblea Nacional; 3. El ocho por ciento de las alcaldías ; 4. Por lo menos un concejal o concejala en cada uno de, al menos, el diez por ciento de los cantones del país. Dicho fondo es asignado a través de una partida del Presupuesto General del Estado.¹¹² El 50% se distribuye equitativamente entre todas las organizaciones políticas que cumplan con los requisitos de ley, el 35% de manera proporcional de acuerdo con el resultado de las últimas elecciones pluripersonales, y el 15% restante está destinado a la investigación y capacitación en temas electorales.

Los fondos que se reciben mediante el FPP deben ser utilizados exclusivamente para propiciar actividades de formación, publicaciones, capacitación e investigación, así como para el funcionamiento institucional de las organizaciones políticas. En ninguna circunstancia pueden ser utilizados para campañas electorales.

Respecto del financiamiento privado de las campañas electorales, las organizaciones políticas podrán recibir aportes por medio de cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados. Además, pueden recaudar cuotas voluntarias y personales de los candidatos para sus campañas; aportes o donativos efectuados en dinero o en especie, en forma libre y voluntaria por personas naturales de nacionalidad ecuatoriana, y por las personas naturales extranjeras residentes

112 Según el art. 355 del Código de la Democracia “(el) monto será equivalente al cero coma tres por mil de los egresos fiscales constantes del mismo (Presupuesto General del Estado). Esta partida provendrá de las multas que recaude el Consejo Nacional Electoral y suplementariamente de aportes del Presupuesto General del Estado.”

en el Ecuador¹¹³; e, ingresos que los partidos obtengan por las rentas de sus bienes, así como de sus actividades promocionales. (Registro Oficial de Ecuador, 2009)

De acuerdo con la Constitución, es responsabilidad del Estado garantizar la promoción electoral de forma equitativa e igualitaria, estableciendo una prohibición para las organizaciones políticas de contratar publicidad en medios de comunicación y en vallas. Así, a través del Consejo Nacional Electoral, se asignan fondos públicos para que las organizaciones políticas y sus candidatos puedan pautar y promocionar su imagen en prensa, radio, televisión, y vallas publicitarias.

Este sistema, con pocas modificaciones, ha estado vigente en el país por aproximadamente 12 años. Varios proyectos de reforma, que incluían aspectos relativos al financiamiento de la política, fueron presentados desde 2013 y discutidos entre octubre de 2017 y enero de 2020. Finalmente, tras superar el proceso legislativo, la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas entró en vigor el 3 de febrero de 2020, tras su publicación en el Registro Oficial. (Registro Oficial de Ecuador, 2020)

2. El sistema de financiamiento político en Ecuador hasta febrero de 2020

Si bien las reformas mencionadas fueron aprobadas en febrero de 2020, su implementación no tendría lugar hasta unos meses más tarde en que se puso en marcha el proceso electoral que culminó con elecciones presidenciales y legislativas en febrero de 2021. A continuación, al igual que en estudios anteriores realizados sobre la materia desde Fundación Ciudadanía y Desarrollo se analiza la estructura del sistema de financiamiento político vigente hasta febrero

113 Las personas extranjeras, desde los dieciséis años, que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años y se hubieren inscrito en el Registro Electoral gozan de voto facultativo en el país.

de 2020, a través de cinco dimensiones¹¹⁴ respecto del financiamiento permanente y el de las campañas electorales.

2.1 Financiamiento permanente de las organizaciones políticas

2.1.1. Prohibiciones y límites a los aportes y donaciones

Los partidos y movimientos políticos no pueden, en ningún caso, recibir contribuciones anónimas. Tampoco pueden recibir aportes directos o indirectos de empresas estatales,

de concesionarios de obras o servicios públicos, de congregaciones religiosas, de personas naturales o jurídicas que contraten con el Estado, o de empresas, instituciones o Estados extranjeros.

En el caso de las personas naturales y jurídicas que pueden aportar, su contribución no podrá ser superior al valor de 200 canastas básicas familiares, respecto de la fijación realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC, para el mes de diciembre del año inmediato anterior, o que suponga más del diez por ciento del presupuesto anual de la organización política respectiva. (Registro Oficial de Ecuador, 2009) Para febrero de 2020, considerando el valor de la canasta básica familiar de diciembre de 2019, la cifra equivalía a USD 143.016,00.

2.1.2. Provisión de financiamiento público

Como se mencionó en la introducción, el Estado a través del Consejo Nacional Electoral constituye el denominado Fondo Partidario Permanente, FPP. Este se asigna según las condiciones antes citadas, pero además las organizaciones políticas que acceden a él deben haber presentado informes contables correspondientes al último ejercicio

114 Dimensiones definidas en base a la metodología aplicada por “Institute for Democracy and Electoral Assistance - International IDEA” en su estudio sobre regulación del financiamiento político en el mundo.

económico, así como no tener obligaciones pendientes con el Estado. Los recursos públicos del FPP deben utilizarse únicamente para el funcionamiento propio de la organización política, así como para actividades de capacitación, formación, investigación y publicaciones.

El FPP se constituye con el dinero proveniente de las multas que recauda el Consejo Nacional Electoral y se complementa con aportes del Presupuesto General del Estado. Este consta en el Presupuesto General del Estado en una partida cuyo monto es equivalente al 0.3 por mil de los egresos fiscales que figuran en el mismo.

Cuando un partido político se encuentre en mora por más de dos años con el Servicio de Rentas Internas, no podrá recibir recursos del Estado para su financiamiento.

2.1.3. Límites y prohibiciones al gasto

Respecto del financiamiento permanente, no existen límites o prohibiciones para las organizaciones políticas sobre el gasto para las actividades fuera de campañas electorales.

2.1.4. Cumplimiento, infracciones y sanciones

Son tres las causales bajo las cuales se suspende la asignación del FPP.

La primera se activa frente al incumplimiento del requisito de presentar la documentación contable correspondiente al último ejercicio fiscal. De acuerdo con la normativa vigente, “en el plazo de noventa días contados a partir del cierre de cada ejercicio anual, las organizaciones políticas y sus alianzas presentarán ante el Consejo Nacional Electoral, un informe económico financiero del ejercicio, que al menos contenga la fuente, monto y origen de los ingresos – incluyendo fuentes públicas y privadas - y el monto y destino de los gastos realizados.” (Registro Oficial de Ecuador, 2009)

La segunda se refiere a la sanción por depositar fondos en cuentas distintas a las previstas en la ley. Esto puede ocasionar la suspensión del derecho de las organizaciones políticas a recibir financiamiento público anual hasta por dos años.

Finalmente, cuando un partido político se encuentre en mora por más de dos años con el Servicio de Rentas Internas, no podrá recibir recursos del Estado para su financiamiento.

En cuanto a las sanciones, estas principalmente son de carácter pecuniario. Los montos de las multas pueden ir desde el equivalente a diez remuneraciones básicas unificadas (USD 4.000,00) hasta cien (USD 40.000,00). Puede sancionarse además con la suspensión de la organización política hasta por dos años, en caso de que así lo solicite la Fiscalía General del Estado ante una eventual investigación por el delito de lavado de activos que la involucrara directamente.

Como se ha mencionado, las organizaciones políticas están obligadas a presentar informes sobre su manejo económico. De estos, también pueden derivarse sanciones, pues al no presentar este documento durante dos años consecutivos el Consejo Nacional Electoral suspenderá hasta por doce meses el registro a la organización política. Además, si se omiten ingresos en el informe presentado, las multas podrían ser de un monto que va de dos a cinco veces el valor de ingreso omitido. En el caso de aceptar financiamiento no permitido por la ley, la multa equivale al doble del aporte recibido.¹¹⁵

Finalmente, la norma también establece sanciones para la máxima autoridad y responsable económico de una organización política en el caso que autorice o consienta la utilización de cuentas distintas de las establecidas en la ley para el financiamiento de la actividad de la organización política. En este caso, la sanción podría incluir la destitución de sus respectivos cargos, así como la imposibilidad de

115 En el caso de existir indicios de aportes ilícitos provenientes de actividades ilegales o delictivas, el Consejo Nacional Electoral o, de ser el caso, el Tribunal Contencioso Electoral, pondrán estos hechos en conocimiento de la Fiscalía General del Estado. (Artículo 281 del Código de la Democracia)

ser elegidos o ser candidatos hasta por cinco años. Cabe mencionar además que en el caso de que los responsables económicos hubieran presentado cuentas adulteradas, los candidatos que hayan sido electos pierden su cargo, sin perjuicio de las acciones penales que podrían derivarse de esta conducta.

2.1.5. Administración de fondos, transparencia y rendición de cuentas

La administración de los fondos de las organizaciones políticas y la responsabilidad de reportar los mismos corresponde al responsable económico. Él es el encargado de los ingresos y egresos de fondos, y como tal, le corresponde abrir una cuenta única institucional en el sistema financiero nacional. En el caso de recibir recursos públicos, mediante el FPP, se debe llevar una cuenta separada respecto de estos.

A pesar de esta responsabilidad individual, institucionalmente los partidos y movimientos políticos tienen que cumplir con las obligaciones en materia de transparencia y acceso a su información, toda vez que reciben recursos públicos.

Las organizaciones políticas deben contar con un sistema de control interno que garantice la adecuada utilización y contabilización de los recursos económicos.

En el plazo de noventa días contados a partir del cierre de cada ejercicio anual, las organizaciones políticas y sus alianzas deben presentar ante el Consejo Nacional Electoral, un informe económico financiero del ejercicio fiscal. En caso de que las organizaciones políticas hubieren recibido financiamiento público, deberán presentar un informe anual de la utilización de estos recursos ante el Consejo Nacional Electoral, que podrá solicitar la auditoría de estos a la Contraloría General del Estado. Esta última también podrá actuar de oficio si recibiere denuncias sobre la mala utilización de los recursos públicos.

La autoridad electoral está obligada a presentar estos informes y el resultado del dictamen de éstos en su página web.

2.2 Financiamiento de campañas electorales

2.2.1. *Prohibiciones y límites a los aportes y donaciones*

Durante un proceso electoral, de cara a una campaña, se prohíbe la recepción de aportes, contribuciones, o entrega de cualquier tipo de recurso de origen ilícito. Así también, como se mencionó con anterioridad, se prohíben los aportes de personas naturales nacionales si tienen contratos con el Estado en ejecución de una obra pública, prestación de servicios públicos o la explotación de recursos naturales; o si mantienen litigios judiciales directos o indirectos con el Estado por contratos de obras o servicios públicos.

Tanto la Constitución como la norma específica de la materia prohíben la utilización de los recursos y bienes públicos para promocionar a candidatos, incluyendo la inclusión de su nombre o el de una organización política en la entrega de obras. Se prohíbe además la solicitud de aportaciones obligatorias a favor de organizaciones políticas o candidatura alguna en las instituciones del Estado.

Los límites a las donaciones y aportes aplican:

- Para personas naturales, que no pueden exceder el 5% del monto máximo de gasto electoral autorizado para cada dignidad;
- Para candidatos, que no pueden exceder el 10%;
- Para los ingresos obtenidos por las organizaciones por las rentas financieras de sus bienes, así como de sus actividades promocionales, que no podrán superar el 50% del monto máximo;
- Y para los préstamos que los sujetos políticos obtengan del sistema financiero nacional para cubrir los costos de las campañas electorales en las que participen, en un 20% del límite máximo del gasto señalado por ley.

2.2.2. *Provisión de financiamiento público*

Como se mencionó, de acuerdo con la Constitución, con el fin de garantizar una equitativa e igualitaria difusión de los candidatos y

sus propuestas, el Estado, a través del Consejo Nacional Electoral, es el único autorizado para contratar publicidad electoral. Para ello activa el denominado Fondo de Promoción Electoral, FPE, que para todas las candidaturas equivale al 30% del máximo del gasto electoral calculado para la respectiva dignidad. Se exceptúan la segunda vuelta electoral para binomios presidenciales, que corresponde al 100%, y los candidatos a asambleístas por los ecuatorianos residentes en el exterior, que corresponde al 90% del máximo determinado. (Registro Oficial de Ecuador, 2018)

Hasta febrero de 2020, la publicidad electoral a la que se podía acceder correspondía a prensa, radio, televisión y vallas publicitarias. El Consejo Nacional Electoral tiene la responsabilidad de revisar y calificar los productos comunicacionales que serán difundidos mediante este mecanismo. Así también durante el período de campaña, las instituciones públicas están prohibidas de difundir publicidad a través de estos canales sin la respectiva revisión y autorización previa del CNE.

2.2.3. Límites y prohibiciones al gasto

El control al gasto electoral inicia en el momento en que el Consejo Nacional Electoral convoca a elecciones. A partir de esta etapa, que es mucho anterior al tiempo formal de campaña, las organizaciones políticas pueden emplear dinero en actividades de difusión de sus principios ideológicos, planes de gobierno, de trabajo y candidaturas. Todos los recursos utilizados se contabilizan como parte del gasto electoral, aunque la campaña per se no haya iniciado aún.

Los montos máximos permitidos son calculados de acuerdo con la dignidad que esté siendo elegida, y corresponde al resultado de la multiplicación de un valor fijo asignado y la cantidad de ciudadanos inscriptos en el registro nacional o en el registro de la jurisdicción correspondiente. Por ejemplo, durante las elecciones presidenciales y legislativas de 2017 y las elecciones seccionales de 2019, el valor fijo a multiplicar por el número de registrados era de 15 centavos de

dólar para los binomios presidenciales y candidatos a asambleístas nacionales y de 20 centavos de dólar para los candidatos a la Alcaldía de Quito.

2.2.4. Cumplimiento, infracciones y sanciones

Con respecto a las infracciones y sanciones dentro del marco del financiamiento y gasto electoral, en la normativa vigente hasta febrero de 2020, las categorías de las infracciones varían según el sujeto infractor, no según la gravedad de la infracción.

En una primera categoría se encuentran los sujetos políticos, personas naturales y jurídicas, quienes quebrantan la ley al irrespetar los límites y fuentes permitidas para el financiamiento, así como los máximos determinados para el gasto. También cometen infracciones al no presentar informes económicos completos debidamente justificados o al contratar publicidad electoral directamente.

En otra categoría se encuentran los funcionarios públicos, quienes pueden ser destituidos de su cargo y recibir una multa de hasta diez remuneraciones básicas unificadas al usar bienes o recursos públicos con fines electorales.

En el caso de los medios de comunicación, éstos podrán ser sancionados por vender publicidad electoral directamente a las organizaciones políticas o a los candidatos, en lugar de hacerlo al Consejo Nacional Electoral. También se exponen a sanciones si incumplen disposiciones publicitarias del organismo en época de elecciones, en cuyo caso no solo se suspende la publicidad en dicho medio sino que se lo sanciona con una multa de cincuenta a cien mil dólares.

En el caso de existir aportes ilícitos para una campaña electoral, el CNE pondrá este hecho en conocimiento del Tribunal Contencioso Electoral para la imposición de las sanciones correspondientes. Tanto la persona responsable del manejo económico de la campaña electoral como la persona aportante sufrirán la suspensión de los derechos políticos o de participación por dos años. A la candidata o

candidato, electo o no, se lo multará con el doble del aporte ilícito recibido y perderá el cargo para el cual fue elegido si se comprueba que recibió dolosamente contribuciones ilícitas.

Si las organizaciones políticas y los candidatos no pagan las multas, no recibirán las franjas publicitarias a que tuvieron derecho en las siguientes elecciones.

Las infracciones electorales a que se refiere el Código de la Democracia serán juzgadas y sancionadas en última instancia por el Tribunal Contencioso Electoral, sin perjuicio de que en ciertos casos, los hechos sean puestos en conocimiento de la Fiscalía General del Estado para investigar e iniciar los procesos en función de los delitos tipificados en el Código Orgánico Integral Penal.¹¹⁶

2.2.5. Administración de fondos, transparencia y rendición de cuentas

Durante los procesos electorales, los responsables económicos de las organizaciones políticas deberán abrir cuentas distintas en el sistema financiero nacional con la finalidad de manejar, en cuentas separadas, los gastos institucionales y los gastos de campaña.

Una vez finalizado el proceso electoral, las organizaciones políticas participantes tienen un plazo de 90 días para presentar su informe financiero, en el formato establecido por el CNE. Este debe contener por lo menos, la fuente, monto y origen de los ingresos y el monto y destino de los gastos realizados durante la campaña electoral. Este informe se realiza una vez liquidados los valores correspondientes a ingresos y egresos, por parte del responsable económico y un contador público. La documentación deberá contener y precisar claramente el monto de los aportes recibidos, la naturaleza de los mismos, su origen, el listado de contribuyentes, su identificación plena y la del aportante original cuando los recursos se entreguen

116 El caso de aportes ilícitos puede enmarcarse en los delitos contra la eficiencia de la administración pública: peculado, enriquecimiento ilícito, cohecho, concusión. (Artículos 278 al 289 del Código Integral Penal, 2019.)

por interpósita persona, el destino y el total de las sumas gastadas en el proceso electoral por rubros, estados de cuenta y conciliaciones bancarias, así como los comprobantes de ingresos y de egresos con las facturas o documentos de respaldo correspondiente.

La información relativa a la rendición de cuentas sobre el monto, origen y destino de los gastos electorales está establecida legalmente como información pública, debiendo esta ponerse a disposición de la ciudadanía a través de la página web del Consejo Nacional Electoral.

3. Las reformas de febrero de 2020

Si bien, como se ha visto, la norma electoral incluía los aspectos básicos y principales relacionados con el financiamiento de la política, a partir de 2013 varias iniciativas desde las Funciones Ejecutiva y Legislativa plantearon reformas con el objetivo de mejorarla. Durante los últimos procesos electorales, por citar tan solo un ejemplo, se vio que los montos establecidos para los límites del gasto electoral eran irreales. Así también se hizo evidente el incumplimiento de las organizaciones políticas en cuanto a su transparencia y rendición de cuentas o la extemporaneidad de la presentación de los informes financieros de las organizaciones políticas a través del portal web del Consejo Nacional Electoral.

No obstante, ciertos hechos relacionados con corrupción en el financiamiento de la política fueron la detonante para que las reformas fueran viabilizadas.

En mayo de 2019, el medio digital Periodismo de Investigación publicó un informe respecto de aportes irregulares recibidos por el movimiento político oficialista Alianza PAIS, entre noviembre de 2013 y febrero de 2014. En él se presentó información detallada sobre un grupo de personajes políticos de alto perfil que, a manera de red y bajo un sistema de códigos que identificaba a empresas nacionales y transnacionales, contratistas del Estado y autoridades, recibían apor-

tes ilegales para sus campañas electorales. En este caso, los fondos sirvieron específicamente para financiar la campaña presidencial del binomio Rafael Correa - Jorge Glas, así como la de las listas de asambleístas y autoridades de gobiernos locales del oficialismo en 2013. (Villavicencio & Zurita, 2019)

A través de documentos y correos electrónicos se evidenció el manejo de una doble contabilidad por parte de Alianza PAIS, pues unos datos eran presentados en los reportes para el CNE y otros los que se manejaban internamente. El caso, denominado Arroz Verde, evidenció los escasos controles de las autoridades electorales respecto de los aportes de campaña y la existencia de un andamiaje financiero que facilitó el flujo de dinero negro a los políticos. (Revista Digital PlanV, 2019)

De acuerdo con la investigación periodística, los aportes sumaron un total de USD 11.6 millones, USD 4.6 millones en efectivo y USD 7 millones en un cruce de facturas en que las empresas cancelaban directamente los comprobantes de los proveedores de la campaña de Alianza PAIS. (Villavicencio, Zurita, & Solórzano, 2019) Ambos mecanismos consistían en recibir y canalizar dinero negro para la política que escapa al control de las autoridades electorales y permite pagos que evaden los límites del gasto electoral fijados y declarados. (Revista Digital PlanV, 2019) El dinero otorgado por las empresas respondía a asignación de millonarios contratos, principalmente de infraestructura - puentes, túneles, saneamiento, riego, electrificación, puertos, aeropuertos y edificaciones.

Puesto en conocimiento de la Fiscalía General del Estado, y tras el respectivo proceso penal, en septiembre de 2020 quedó en firme la sentencia que condenó a ocho años de prisión al expresidente Rafael Correa, al exvicepresidente Jorge Glas y a 16 personas más.

Pero estos no fueron los únicos hechos denunciados.

En 2017 se llevaron a cabo las elecciones generales en el Ecuador, mediante las cuales se designó a presidente, vicepresidente, asambleístas y parlamentarios andinos. El binomio ganador, tras la se-

gunda vuelta electoral, fue Lenin Moreno - Jorge Glas, por parte del mismo movimiento político, Alianza PAIS. El portal de periodismo de investigación Mil Hojas publicó un informe denunciando irregularidades en el financiamiento de la campaña que los llevó a ganar las elecciones. La investigación se enfocaba en que existían aportes de empresas privadas, nacionales y extranjeras a cambio de la asignación de obras, contratos o la promesa de altos cargos en el gabinete.

En el caso de las instituciones públicas, a través de las Prefecturas de tres provincias, se incurrió en el delito de peculado al desviar recursos públicos para financiar su campaña electoral. El monto total aportado por empresas privadas y por instituciones públicas suma USD 7.72 millones. Además, se denunció el desvío de fondos especiales, pues USD 350 mil que estaban destinados para la reconstrucción de las zonas afectadas por el terremoto de 2016 fueron destinados a la campaña. Además, USD 1.5 millones de la Secretaría Nacional de Inteligencia fueron entregados bajo el justificativo de “gastos reservados” para la promoción del binomio. (Fundación Mil Hojas, 2019)

De esta forma, más de diez proyectos de ley, presentados a lo largo de los años, fueron unificados para ser debatidos en la Asamblea Nacional entre octubre de 2017 y diciembre de 2019. Tras el veto del Ejecutivo a inicios de enero de 2020 y su allanamiento parcial por parte de los legisladores a fines del mismo mes, la Ley Orgánica Reformatoria se publicó en el Registro Oficial el 3 de febrero de 2020 y se la puso en vigencia con miras al proceso electoral que se desarrollaría en febrero de 2021.

En general, las reformas implican cambios en los mecanismos de transparencia del financiamiento de la política en el país, incluyendo obligaciones para que la autoridad electoral desarrolle herramientas tecnológicas, en línea con los más recientes estándares sobre la materia, que permitan una mejor rendición de cuentas para los ciudadanos.

3.1 Principales aspectos contemplados en la reforma

La Ley Orgánica Reformatoria tiene 168 artículos y 10 disposiciones transitorias, pues no se limita a aspectos de financiamiento de la política. Los principales cambios relativos a este tema son:

- Se incluyó a los medios digitales como sujetos beneficiarios de contratos de publicidad a través del Fondo de Promoción Electoral (FPE). Para el efecto se consideran así a los medios de comunicación que utilizan canales de comunicación digital. No corresponde la denominación a las redes sociales.
- Se determinaron los porcentajes máximos para el cálculo del Fondo de Promoción Electoral para cada dignidad, con base en el límite de gasto correspondiente. Hasta febrero de 2020 la norma no establecía estos porcentajes, establecidos en el denominado Reglamento de Promoción Electoral, que determinaba porcentajes fijos del 30% para todos los casos durante la primera vuelta, por ejemplo.
- Con el objetivo de incentivar la participación conjunta de dos o más organizaciones políticas y limitar la proliferación de candidatos se estableció que las alianzas electorales recibirán un 20% adicional al monto asignado para promoción electoral por cada organización política que la integre.
- Se establecieron límites de gasto electoral con un mayor realismo respecto de la situación nacional. Por ejemplo, para los binomios presidenciales 40 centavos de dólar por cada elector, o 30 centavos en el caso de los candidatos a asambleístas. Se establecieron, además, límites inferiores así como incrementos particulares en el caso de campañas en la Amazonía y Galápagos, por sus características geográficas.
- Se crea un Sistema Contable del Financiamiento a la Política, para que las organizaciones políticas registren de manera obligatoria su Plan de Cuentas. Es pertinente mencionar que en la norma no se establece con claridad el funcionamiento y desa-

rollo de este sistema, por lo que es indeterminado saber cuándo deberá estar plenamente operativo este mecanismo. El control de gasto se ejecuta y reporta en lapsos continuos de un máximo de quince días, hasta finalizado el proceso electoral. Se presenta además un presupuesto de campaña. En todos los casos el Consejo Nacional Electoral debe publicar la información contable a través de su página web oficial.

- Se crea además un sistema de interconexión de datos que permita recabar la información depositada en cualquier organismo público o privado, referente al financiamiento político. En los casos correspondientes notificará al Servicio de Rentas Internas, autoridades de regulación y control del sistema financiero nacional, Autoridad Nacional de Análisis Financiero y Económico, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado y Tribunal Contencioso Electoral. Para este caso en específico, la Ley Orgánica Reformativa estableció, mediante una disposición transitoria, que el sistema deberá empezar a operar para las elecciones seccionales de 2023 y estar plenamente operativo para las de 2025.
- Se estableció la obligación de reportar las donaciones en especie, las que deben reflejarse en la contabilidad de las organizaciones políticas con su respectivo cálculo de valor monetario. Además, estas aportaciones no podrán exceder del 5% del monto máximo de gasto electoral autorizado para cada dignidad.
- Se estableció la prohibición de aportes a las campañas electorales por parte de las personas jurídicas de derecho privado con capitales nacionales, extranjeros o mixtos. También se estableció una prohibición expresa de aportes anónimos para campañas.
- El registro de personas naturales aportantes ante el mecanismo contable autorizado es obligatorio. Las donaciones o aportes que realicen las personas naturales no podrán superar el 30% de sus ingresos declarados el año anterior.
- Se incluyó la obligación, por parte de las organizaciones políticas o candidatos, de devolver el 50% de los valores y montos entregados a través del Fondo de Promoción Electoral, en caso

de que, tras la participación en un segundo proceso electoral, el mismo candidato no obtenga al menos 4% de los votos válidos en la respectiva dignidad, binomio o lista, según corresponda.

- Se estableció la responsabilidad solidaria para la organización política, candidato, binomio, la lista y el jefe de campaña por el mal manejo de los fondos asignados para la campaña o por el incumplimiento de las disposiciones legales sobre el financiamiento.
- Se determinó la obligación de las organizaciones políticas de abrir una cuenta bancaria para cada dignidad, binomio, lista y jurisdicción para la cual se haya calificado.
- Se recategoriza y endurece el régimen de sanciones, ya que dejan de ser según el sujeto y se catalogan según su gravedad. En este tema se incorpora una categoría específica denominada “Infracciones de normas de financiamiento de la política y gasto electoral”.
- Se ordena la creación de una unidad complementaria antilavado en el Consejo Nacional Electoral y una unidad especializada en el control de financiamiento y gasto electoral en la Contraloría General del Estado.
- Se incorpora la facultad de la Autoridad Nacional de Análisis Financiero y Económico, a petición del Consejo Nacional Electoral, de revisar las transferencias hechas a favor de las organizaciones políticas y sus directivos.
- Desde la convocatoria a elecciones y durante la campaña electoral, el tiempo y valor contratado por las entidades públicas para informar en medios de comunicación y otros gastos de publicidad no podrá exceder al promedio mensual del último año anterior a la convocatoria a elecciones.

4. Las reformas en la práctica: conclusiones y recomendaciones

Durante el proceso electoral de 2021 nuevamente se produjeron incidentes relacionados con el financiamiento de la política, destacándose la denuncia que se conoció a través de Revista Semana de Co-

lombia relativa a documentos del Ejército de Liberación Nacional, ELN, que revelarían un “aporte préstamo” para financiar la campaña del candidato presidencial Andrés Arauz. Aunque estos documentos, supuestamente encontrados en el computador del comandante Uriel fueron puestos en conocimiento de las autoridades ecuatorianas, al cierre de este artículo la causa penal no había prosperado.

El cierre del proceso electoral se produjo hace pocos meses y, de acuerdo con varias disposiciones vigentes, las organizaciones políticas aún tiempo de cumplir con sus obligaciones en materia de transparencia en el financiamiento de la política. Por ello, es difícil al momento tener un panorama claro del impacto real que las últimas reformas de 2020 pueden tener en este tema.

No obstante, a partir del trabajo realizado desde Fundación Ciudadanía y Desarrollo y su Observatorio al Financiamiento de la Política, se ha llegado a estas primeras conclusiones y recomendaciones.

- Considerando el financiamiento de las campañas durante la primera y segunda vueltas del proceso electoral 2021, es necesario nuevamente revisar el límite de aportes a las fuentes permitidas, especialmente a las personas naturales. Durante la primera vuelta, el binomio presidencial que alcanzó el primer lugar, supero ampliamente el límite, y durante la segunda vuelta, ambas candidaturas superaron el tope.
- Se identificó además, sobre la marcha del proceso electoral, que debido a posibles errores de redacción y fallas en la corroboración con otros artículos no reformados, la suma de los porcentajes máximos permitidos respecto de cada fuente de financiamiento no alcanza al total del 100%.
- Se recomienda la incorporación, en la normativa correspondiente, de la obligatoriedad para que el Consejo Nacional Electoral publique los detalles sobre el uso del Fondo de Promoción Electoral por parte de las organizaciones políticas o alianzas. La publicación de esta información debe ser oportuna, en formatos

amigables y utilizando datos abiertos. Una posibilidad óptima podría ser la incorporación de una sección de monitoreo ciudadano al Sistema de Promoción Electoral que actualmente utiliza el CNE.

- Aunque las disposiciones transitorias de la Ley Orgánica Reformativa no lo establecen, es fundamental determinar un plazo para el desarrollo del Sistema Contable del Financiamiento de la Política. Este no fue puesto en marcha para el proceso electoral de 2021. La implementación del uso de un sistema automático para el reporte de los planes de cuenta de las candidaturas permitiría mayor celeridad en el acceso ciudadano a la información, que incluso podría ser en tiempo real. Esto eliminaría la posibilidad de que las organizaciones políticas o alianzas presenten documentos ilegibles, como ha ocurrido durante este proceso. Finalmente, dicho sistema permitiría que la ciudadanía acceda a la información en datos abiertos, facilitando el oportuno control ciudadano. Se pueden aplicar ejemplos de casos de éxito internacionales, así como herramientas internacionales disponibles en código abierto.
- En la práctica, el Consejo Nacional Electoral no cuenta con facultades suficientes para sancionar el incumplimiento de la presentación del Plan de Cuentas y de los reportes quincenales de ingresos y gastos de las campañas electorales, o ante el cumplimiento malintencionado mediante la entrega de documentación en formatos ilegibles.
- En cuanto a publicidad, se recomienda establecer el tipo de gasto al que pertenece el pautaaje en redes u otros gastos similares. Actualmente existe disparidad en el reporte de esta información, ya que algunas candidaturas lo reflejan como servicios y otras como propaganda electoral.
- Se debería incluir en la norma, plazos para que el Consejo Nacional Electoral publique en su página web la información recibida por parte de las organizaciones políticas. Al momento, la norma solo establece plazos para la presentación de la informa-

ción al ente de control por parte de las organizaciones políticas o alianzas.

- Así también debería establecer como obligación legal que las organizaciones políticas y las alianzas electorales cuenten con una página web oficial, desde el momento mismo de inscribir las candidaturas, para que a través de ella puedan transparentar, en beneficio de los ciudadanos, sus cuentas de campaña. A través de estas páginas además se debería mantener una sección de transparencia sobre su financiamiento permanente y electoral. Se trata de ampliar las disposiciones aplicables en función de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Parte vital de la transparencia es la facilidad en el acceso y la simplicidad en la presentación de la información. En este sentido es fundamental que se trabaje para que toda la información electoral albergada en la web institucional del Consejo Nacional Electoral cumpla con estos criterios y facilite la búsqueda de los usuarios. Hoy, incluso es necesario realizar búsquedas externas para identificar su ubicación.

Para la transparencia en el financiamiento de la política las normas pueden ser insuficientes cuando no hay una voluntad clara de las organizaciones políticas, los candidatos y las autoridades, de entregar información y rendir cuentas permanentemente para un adecuado ejercicio del control social y ciudadano.

Bibliografía

Diario El Universo. (9 de abril de 2020). Defensores de sentenciados en caso Sobornos 2012-2016 alistan recursos de apelación. Obtenido de <https://bit.ly/2VQ3ZC2>

Fundación Ciudadanía y Desarrollo. (Diciembre de 2020). Financiamiento de la Política en Ecuador. Período 2015 - 2019 y elección

nes generales de 2017. Obtenido de Observatorio al Financiamiento de la Política: <https://bit.ly/3vijDI0>

Fundación Ciudadanía y Desarrollo. (Mayo de 2021). Cómo financiaron Andrés Arauz y Guillermo Lasso sus campañas en segunda vuelta. Obtenido de Observatorio al Financiamiento de la Política: <https://bit.ly/3azaWPZ>

Fundación Ciudadanía y Desarrollo. (Abril de 2021). Financiamiento de la Política en Ecuador. Elecciones 2021 - Primera vuelta. Obtenido de Observatorio al Financiamiento de la Política: <https://bit.ly/3DDFSLh>

Fundación Mil Hojas. (4 de junio de 2019). ¿Cómo se financió la campaña de Lenín y Glas? Obtenido de <https://bit.ly/2VrGU9Z>

Instituto Nacional Demócrata NDI. (Septiembre de 2021). Cartilla informativa. Implementación Reformas al Código de la Democracia – Proceso Electoral 2021. Obtenido de <https://bit.ly/2YMB6vK>

Registro Oficial de Ecuador. (20 de octubre de 2008). Constitución de la República del Ecuador. Obtenido de Registro Oficial No. 449: <https://bit.ly/2yTZgYr>

Registro Oficial de Ecuador. (27 de abril de 2009). Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia. Versión 3 de febrero de 2020. Obtenido de Registro Oficial Suplemento No. 578: <https://bit.ly/3axIewi>

Registro Oficial de Ecuador. (18 de diciembre de 2018). Reglamento de Promoción Electoral. Obtenido de Registro Oficial No. 390: <https://bit.ly/2KhqRFy>

Registro Oficial de Ecuador. (3 de febrero de 2020). Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas. Obtenido de Registro Oficial Suplemento No. 134: <https://bit.ly/3FEzPIL>

Revista Digital PlanV. (13 de mayo de 2019). El fantasma de la doble contabilidad sacude a la política. Obtenido de <https://bit.ly/34RjXLE>

Revista Digital PlanV. (12 de agosto de 2019). Los cuatro “mecanismos” con los que habría operado el “Arroz Verde” correísta. Obtenido de <https://bit.ly/2RY7GVh>

Villavicencio, F., & Zurita, C. (3 de mayo de 2019). Odebrecht y otras multinacionales pusieron Presidente en Ecuador. Obtenido de Periodismo de Investigación: <https://bit.ly/2zfeuY1>

Villavicencio, F., Zurita, C., & Solórzano, C. (11 de mayo de 2019). Todos los nombres de Arroz Verde. Obtenido de Periodismo de Investigación: <https://bit.ly/3eHf0P1>

De lista abierta a lista cerrada

Juliana Ferreira Sevilla (Ecuador)¹¹⁷

Resumen

El sistema político ecuatoriano a través de la Ley Electoral y de Organizaciones Políticas o el Código de la Democracia, sufrió una serie de reformas en el año 2020 que tendrán un impacto directo en la configuración del sistema político del país. Durante este capítulo se analizará el cambio en la forma de votación, pasando de un sistema de listas abiertas o votación preferencial, en el que los ciudadanos tenían la opción de elegir a diversos candidatos entre listas, es decir, escoger a tantos como puestos a ser asignados había disponibles; pasando a un sistema de lista cerrada y bloqueada, en el que los ciudadanos tendrán la opción de elegir la lista de su preferencia, sin la posibilidad de alterar el orden de los candidatos presentados por la organización política y tampoco podrá escoger a otros candidatos de otras listas.

117 Juliana Ferreira Sevilla, se ha desempeñado en el ámbito de la cooperación internacional, así como en el fortalecimiento de las organizaciones políticas. Tiene una Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad San Francisco de Quito, con especialización en Estudios Latinoamericanos y Ciencia Política; una Maestría en Estudios Políticos en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); y un Diplomado en Procesos Electorales en las Américas de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Correo electrónico: juliana_fs@hotmail.com

Título del artículo: De lista abierta a lista cerrada

Agradecimientos: Gracias a mi trabajo diario que me inspira a pensar, repensar y proponer en este sistema complejo que es la democracia, así como también agradezco a mi hijo que es mi inspiración para seguir creciendo, a mi esposo que es mi apoyo siempre y a mis papás, que son mis principales porristas.

Palabras clave: lista abierta, lista cerrada, representación

1. Antecedentes

Alrededor del mundo y en el Ecuador, los sistemas electorales tienen diversas conceptualizaciones, por lo que, en un primer momento, entenderemos que estos sistemas son concebidos como el conjunto de procedimientos por medio de los cuales se expresa la voluntad ciudadana en las urnas y la manera en que los votos emitidos se transforman en puestos en las instancias de representación y de toma de decisiones¹¹⁸. Es decir, los sistemas electorales son las reglas que establece cada Estado para realizar sus elecciones y transformar los votos en escaños para los diversos puestos de representación, por lo que estos sistemas no sólo cuentan con un elemento, sino que confluyen varios elementos que permiten transformar las expresiones de voluntad ciudadana en puestos de representación.

Con esto en mente, cabe considerar los factores que, de acuerdo con Nohlen, intervienen en los sistemas electorales, quien asevera que tienen por lo menos los siguientes cuatro

elementos: 1) las circunscripciones electorales y su tamaño; 2) la forma de la presentación las candidaturas y de votación; 3) la fórmula utilizada para la transformación de votos en

escaños; y, 4) las barreras legales que limitan al sistema en sí¹¹⁹. En consecuencia, debemos entender que para analizar uno de estos elementos, siempre será necesario considerar los demás, pues tendrán una influencia directa recíproca.

Cabe considerar que el sistema electoral ecuatoriano que se estructuró después de la aprobación de la Constitución en 2008, en su

118 Pachano, Simón, “Sistema electoral” en *Antología de la Democracia Ecuatoriana: 1979 – 2020*, (Quito: Instituto de la Democracia, 2020), 23-26

119 Nohlen, Dieter, *Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación*, (Quito: Instituto de la Democracia, 2012).

artículo 116 señala que a través de la ley se establecería un “sistema electoral conforme a los principios de proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, paridad de género y alternabilidad entre mujeres y hombres; y, determinará las circunscripciones electorales dentro y fuera del país¹²⁰”. Esto significa que el método de asignación de escaños para las elecciones pluripersonales sería el de Webster, en el cual los votos de las distintas organizaciones políticas se dividen entre la serie consecutiva de números impares 1,3,5, etc.¹²¹. Sin embargo, una vez concluido el proceso electoral del año 2009, entró en vigencia el Código de la Democracia, reformado en 2012 que cambiaría el método de asignación de escaños: para las elecciones pluripersonales de la jurisdicción nacional se aplicaría el método de Webster; y para los demás cargos pluripersonales se aplicaría el método D’Hondt¹²², en el cual se dividen los votos de las distintas organizaciones políticas entre los números consecutivos 1,2,3, etc., hasta el número de escaños a repartir.

Retomando los elementos del sistema electoral a que nos referimos anteriormente, con las reformas al Código de la Democracia de 2012, las circunscripciones electorales fueron introducidas para el proceso electoral 2014; éstas fueron elaboradas considerando lo establecido en la ley electoral, capítulo noveno, sección primera, artículo 150, que dice que el Consejo Nacional Electoral decidirá la delimitación geográfica de las nuevas circunscripciones garantizando que la diferencia entre representantes no sea superior a uno. Para dicho fin, también consideró que, según la Ley, las circunscripciones se crearán conforme al número de representantes que deben elegirse, con base al último censo de población, realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) en el mes de noviembre de 2010. Estas circunscripciones fueron creadas con el objetivo principal de acercar

120 Constitución República del Ecuador, (Quito: Registro Oficial 449, 2008), Artículo 116

121 IDEA Internacional, *Diseño de Sistemas Electorales: El Nuevo Manual de IDEA Internacional*, (2006), <http://www.idea.int/publications/esd/es.cfm>

122 Ley Orgánica reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia. (Quito: Registro Oficial. Suplemento 134, 2020), Artículo 164.

los representantes a los ciudadanos y que los representantes electos tengan relación directa con el territorio y su respectiva población¹²³.

Una vez establecida la forma de asignación de escaños y la delimitación de las circunscripciones electorales, se debía normar los demás elementos del sistema electoral y aquel que es nuestro objeto de análisis, la forma de votación de acuerdo a las listas abiertas o cerradas. Es por esto que vale mencionar que las formas de candidatura y votación, en el mismo periodo de 2008 y 2012 consecuentemente, pasaron de un sistema de lista abierta, que “ofrece al elector la oportunidad de ir más allá de los límites partidarios y elegir candidatos de listas diferentes¹²⁴”, a un sistema de lista cerrada y bloqueadas, en el que los ciudadanos tendrán la opción de elegir la lista de su preferencia, sin la posibilidad de alterar el orden de los candidatos presentados por la organización política y tampoco podrá escoger a otros candidatos de otras listas.

Cabe recalcar que el sistema de lista cerrada y bloqueada se implementó en el Ecuador por última vez en las elecciones pluripersonales de 1996, y fue posteriormente reformado en 1997, puesto que la consulta popular del mencionado año emitió como resultado la sustitución de las listas cerradas y bloqueadas por la votación personalizada en listas abiertas¹²⁵.

2. Objetivos de la reforma

El sistema electoral y sus componentes afectan directamente al destino político del país, así como a su gobernabilidad, la cual es entendida como la capacidad de las instancias políticas para procesar las

123 Cuaderno de Capacitación Electoral, Elecciones Ecuador 2014: El sistema electoral y las nuevas circunscripciones electorales, (Quito: Instituto de la Democracia, 2013), 10.

124 Nohlen, Dieter, Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación, (Quito: Instituto de la Democracia, 2012).

125 Pachano, Simón, “Sistema electoral” en Antología de la Democracia Ecuatoriana: 1979 – 2020, (Quito: Instituto de la Democracia, 2020), 23-26

demandas sociales, ofrecer respuestas adecuadas y conducir procesos de cambio que tiendan a afianzar y profundizar la democracia¹²⁶. Así mismo, cualquier cambio que se haga a los sistemas electorales, influye en el valor y la volatilidad del voto, así como en la dispersión de la representación, la participación de fuerzas políticas minoritarias y mayoritarias. Es importante señalar que el sistema electoral y sus elementos tienen un impacto directo en la conformación del Poder Legislativo, por ende, en su relación con el Poder Ejecutivo y la gobernabilidad del país.

Es por esto que es importante entender que el cambio de una lista cerrada y bloqueada a una lista abierta o viceversa tiene sin duda alguna un impacto importante en el comportamiento tanto de los electores, como de las organizaciones políticas. En el caso de una lista cerrada y bloqueada, el elector disponía de un voto único, que al ser asignado a la lista completa no alteraba el orden definido de los candidatos por la organización política. Por el contrario, al contar con listas abiertas, los electores tienen una votación más personalizada, la cual depende de sus preferencias políticas y personales; por lo que el elector vota por personas que selecciona de todas las listas presentadas, y puede hacerlo por tantos candidatos cuantos puestos se encuentran en disputa. El voto preferencial, entre listas o de lista abierta, presenta la posibilidad de otorgar el voto a diversos candidatos de listas diferentes en la elección de una dignidad, lo que ha sido interpretado como la disponibilidad de múltiples votos o de fracciones de voto por parte de cada elector, teniendo muy en claro que el elector puede hacer uso de todas las fracciones o solamente de una parte de ellas¹²⁷.

Como se ha señalado, en los últimos años, Ecuador ha vivido un proceso de constantes reformas políticas a la Ley Electoral y por ende a su sistema electoral que han desembocado en conformacio-

126 Pachano, Simón, “El proceso electoral de Ecuador” en *Sistemas electorales andinos*, Vélez, Rubén (editor), (Bogotá: Parlamento Andino, 2005)

127 Pachano, Simón, “El proceso electoral de Ecuador” en *Sistemas electorales andinos*, Vélez, Rubén (editor), (Bogotá: Parlamento Andino, 2005)

nes más dispersas o más mayoritarias tanto en el Legislativo como en los Consejos Municipales. Es por esto que desde la expedición del Código de la Democracia y los procesos electorales que sucedieron desde entonces, la combinación de los elementos del sistema electoral ecuatoriano favoreció a la organización política y al gobierno que mantuvo la hegemonía política durante los últimos 10 años. Es decir, era un sistema electoral que favorecía las mayorías políticas y al mismo tiempo que alineaba al Poder Legislativo con el Ejecutivo favorecía a la gobernabilidad.

Es por esto, que en el 2020 se trabajó en una reforma de diversos artículos al Código de la Democracia, que incluían un cambio parcial al sistema electoral ecuatoriano; éste se vio reflejado en establecer al Método Webster como aquel indicado para todas las elecciones pluripersonales, tanto a nivel nacional como provincial y municipal. Con el objetivo de evitar la fragmentación del voto y la dispersión, esta reforma también cambió la forma de votación, de una lista abierta a una lista cerrada y bloqueada, lo que buscaba evitar la captación personalizada del voto por figuras famosas o conocidas en el país. Al contrario, la lista cerrada y bloqueada busca reforzar la ideología política de las organizaciones, así como el voto programático que se enfoca en las propuestas de la organización política y toda la lista en su conjunto. Finalmente, cabe mencionar que no se hizo ninguna modificación a las circunscripciones electorales.

Durante 2020 y la propuesta de reformas a la Ley Electoral, desde la Comisión de Justicia y Estructura del Estado de la Asamblea Nacional se entendió que era necesario lograr que el sistema electoral ecuatoriano sea más proporcional, por lo que se buscaba cambiar el tamaño de las circunscripciones, el método de asignación de escaños, junto con la forma de votación o presentación de las listas. Sin embargo, al considerar las limitaciones en el tiempo de la reforma, con 1 año de plazo antes del siguiente proceso electoral, desde la Asamblea decidieron apenas reformar el sistema electoral introduciendo la lista cerrada, eliminando el método de asignación de escaños D'Hondt.

3. Situación actual o impacto de la reforma en el proceso electoral de 2021

El 22 de enero de 2020, la Asamblea Nacional del Ecuador, conoció y se pronunció finalmente sobre la objeción realizada por el Ejecutivo; acogiendo en ocho observaciones y ratificándose en diez artículos del texto que fue aprobado por el Pleno de la Asamblea Nacional en diciembre de 2019. Por último, el 30 de enero de 2020, el Legislativo remitió el texto para su correspondiente publicación en el registro oficial¹²⁸.

Con estas consideraciones, entre las reformas al sistema electoral ecuatoriano aprobadas por la Asamblea Nacional a la Ley Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, incluyó el cambio de forma de votación, pasando de listas abiertas y con opciones preferenciales a listas cerradas y bloqueadas después de 22 años¹²⁹. Para viabilizar esto, se realizó una reforma al artículo 120 del Código de la Democracia:

Código de la Democracia 2009, Artículo 120: “En las elecciones para representantes a la Asamblea Nacional y al Parlamento Andino, así como para consejeros regionales, concejales municipales y vocales de las juntas parroquiales rurales, los electores marcarán la casilla que identifique a cada candidato de una sola lista o entre listas, hasta el máximo de la representación que corresponda elegir.¹³⁰”

Reforma al Código de la Democracia en 2020, “Artículo 120.- En las elecciones para representantes a la Asamblea Nacional y al Parlamento Andino, así como para consejeros regionales, concejales municipales y vocales de las juntas parroquiales rurales, el voto será en

128 Garzón, Karen, “Sistema electoral ecuatoriano, ¿concentrador o proporcional?: una aproximación crítica a las reformas del 2019 – 2020”, en Revista IAEN (2020), https://revistas.iaen.edu.ec/index.php/estado_comunes/article/download/208/396?inline=1

129 González, Jorge, “Electores no podrán votar por candidatos de distintas listas”, El Comercio, 11 de diciembre de 2019.

130 Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia (Quito, Registro Oficial. Suplemento 578: 2009), Artículo 120.

listas cerradas y bloqueadas. Los electores marcarán la casilla de la lista de la organización política o alianza de su preferencia.¹³¹”

Varios actores políticos que aportaron en la conformación de estas reformas, hablaban que pasar de una lista abierta a una cerrada era fundamental para fortalecer el sistema de partidos del Ecuador. Es el caso del ex consejero del Consejo Nacional Electoral (CNE), Luis Verdesoto, quien indicó que esto permitirá “reunificar el voto, principalmente debido a que Ecuador vive una profunda crisis de partidos”; por lo que, según sus cálculos, el 75% de los electores ya vota por una lista puntual. Esto indicaría que, a pesar de haber tenido la opción de escoger los candidatos de diversas listas, ha estado en la cultura política ecuatoriana el votar por una sola lista o en plancha. Esto también ha sido aprovechado por las organizaciones políticas, por ejemplo, el Partido Social Cristiano (PSC) pedía “raya todo 6” y el eslogan de Alianza País durante el auge correísta era “Todo, todito 35”¹³². Así mismo, de acuerdo con el académico Simón Pachano, se entiende que la lista abierta perjudica a las organizaciones políticas porque la votación se personaliza y no se ha fortalecido a las organizaciones ni se han reforzado los programas ideológicos de estas.

De igual forma, las listas abiertas han mermado la participación política de las mujeres ecuatorianas, principalmente porque cuando los ciudadanos escogían sus votos, tendían a escoger a aquellos candidatos hombres. De la misma forma, las listas en su gran mayoría eran encabezadas por candidatos hombres, y el voto por una sola lista también perjudicaba la representación femenina. Esto se ilustra con la triste realidad de que en la década de los 90, en el Legislativo apenas se tenía un 3% de mujeres diputadas. Con varias reformas y medidas de acción afirmativa, especialmente con la paridad y al-

131 Ley Orgánica reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia. (Quito: Registro Oficial. Suplemento 134, 2020), Artículo 120.

132 González, Jorge, “Electores no podrán votar por candidatos de distintas listas”, *El Comercio*, 11 de diciembre de 2019.

ternabilidad en la conformación de las listas pluripersonales, en la Asamblea 2017-2021, se registraron 54 de 137 legisladores, es decir, el 39,42%. Sin embargo, cabe recalcar que en otras dignidades pluripersonales esta representación se ve mucho más mermada, por ejemplo, en las concejalías rurales se alcanza el 26%, mientras que en las concejalías urbanas se llega al 34%.

En las reformas realizadas en el año 2020, en el cual también se establece el encabezamiento obligatorio del 50% de las listas pluripersonales por mujeres, se establece un desarrollo progresivo de la equidad de género, empezando en un 15% en el proceso electoral de 2021, un 30% en el proceso electoral de 2023 y hasta alcanzar finalmente un 50% en el proceso electoral de 2025. Se espera que esto tenga un impacto positivo e incremente la representación política de las mujeres en la Legislatura, en los Concejos Municipales, Provinciales y en las Juntas Parroquiales.

De igual forma, otra de las ventajas de la votación por listas cerradas o en plancha, es que esto tiende a evitar el fraccionamiento del voto y se cumple con el principio de igualdad del voto. También, como se ha mencionado anteriormente, fomenta el fortalecimiento de las organizaciones políticas, buscando fomentar un voto por la organización, mas no por las figuras que conforman su lista que ciertamente llevan a arrastrar el voto. Sin embargo, quien quiera votar por un candidato o candidata específica, acabará votando por la organización política. No obstante, el ideal es que los ciudadanos voten programática e ideológicamente por las organizaciones políticas, es decir, considerando sus programas de gobierno, su ideología y sus propuestas. Es por esto que se podría aseverar que el voto por lista cerrada o en plancha, incentiva a los ciudadanos a adherirse a ideologías y corrientes políticas, más que a caudillos o líderes individuales. Esto se refuerza con lo expresado por la Asambleísta Wilma Andrade de la Izquierda Democrática (ID), quien indica que es fundamental establecer la forma de votación de listas cerradas, pues esto muchas veces genera una competencia interna en las mismas organizaciones políticas. Menciona que “el que está tercero quiere pugnar para ser primero, hay un descontrol y pesa mucho el costo electoral porque

cada uno es cómo puede promocionarse más, no es campaña de ideas, sino de personas”¹³³.

Los resultados de las elecciones generales 2021, demuestran que la reforma de listas abiertas a listas cerradas y bloqueadas, permitieron que los electores puedan únicamente consignar su voto a una lista sin alterar su conformación, es decir, cada ciudadano votó por una lista, en el mismo orden de candidaturas propuesto por las organizaciones políticas, y es ahí donde está el verdadero reto. Este es el fortalecimiento y renovación de las organizaciones políticas, para que puedan atraer, mantener e incrementar los votos por su lista; sin embargo, los ciudadanos no se sienten identificados y lamentablemente, cada vez más se alejan de las organizaciones políticas tradicionales. La separación entre las organizaciones políticas y los ciudadanos es una de las causas de la crisis de las democracias, de la volatilidad electoral y de las transformaciones que sufren los propios sistemas políticos¹³⁴. Esta realidad no se da únicamente en Ecuador, sino que es un fenómeno regional y mundial, puesto que desde hace décadas se ha advertido sobre la crisis de representación o crisis de organizaciones políticas¹³⁵. Esta crisis se refleja directamente en la pérdida de la capacidad de estas organizaciones para cumplir con su función básica de aglutinar y representar los intereses sociales, transformándolos en políticas públicas una vez que llegan al poder; así como tampoco responden a las necesidades básicas de sus militantes.

Las crisis de representación, muchas veces se pretenden mitigar modificando los componentes del sistema electoral, principalmente mediante la incorporación de mecanismos que incrementan la influencia de los votantes sobre la definición de sus representantes. Con esto, se espera generar cambios de aquellos electos para el Legis-

133 González, Jorge, “Electores no podrán votar por candidatos de distintas listas”, *El Comercio*, 11 de diciembre de 2019.

134 Luna, Juan Pablo. “Representación política en América Latina: El estado de la cuestión y una propuesta de agenda” en *Política y Gobierno*, (México: 2007)

135 Scott Mainwaring, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro León. “The crisis of democratic representation in the Andes: An overview” en *The crisis of democratic representation in the Andes* (Stanford: 2006)

lativo, así como desde las organizaciones políticas, para que brinden mayores respuestas a las demandas ciudadanas¹³⁶. Consecuentemente, esto ha llevado a lo que se ha llamado como el reformismo constante en América Latina, principalmente en aquellas leyes electorales, las cuales buscan motivar la participación de los ciudadanos. El Observatorio de Reformas Políticas de América Latina señala que se han llevado a cabo 242 reformas en el periodo de 1978 a 2015, y otras 26 más en los últimos tres años, entre 2015 y 2018¹³⁷.

Tanto la ley electoral, como las reformas a la misma, se muestran como elementos fundamentales para el funcionamiento de los sistemas políticos, pues éstas afectan al comportamiento de los actores políticos, de las organizaciones políticas y de los electores, a quienes, mediante estas leyes se establecen diversos incentivos y limitaciones a su comportamiento político electoral¹³⁸. En Ecuador, consecuentemente, con las últimas reformas a la ley electoral o Código de la Democracia, se ha buscado incentivar el voto por listas, es decir por organizaciones políticas, con miras a fortalecer el sistema de las organizaciones políticas en el país; así como también se ha buscado minimizar el peso de la personalización del voto, la competencia interna en las organizaciones y el fraccionamiento del voto de los electores.

Por lo tanto, es fundamental evitar la personalización del voto, en lo que la implementación de la lista cerrada juega un papel fundamental. La literatura afirma que existe una relación entre la forma de votación, lista abierta o cerrada, y el comportamiento de los representantes electos y de las organizaciones políticas durante todo el proceso político, tanto durante la campaña política, como en el ejer-

136 Gilas, Karolina, “Personalización del voto y la calidad de la representación política en América Latina” en Observatorio de Reformas Políticas de América Latina (IIJ-UNAM), (México: 2020), https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2020/05/Gilas_La-personalizaci%C3%B3n-del-voto-y-la-calidad-de-la-representaci%C3%B3n-pol%C3%ADtica-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf

137 Flavia Freidenberg y Tomas Dosek, “Las reformas electorales en América Latina: nuevas estrategias conceptuales y desafíos metodológicos” en Partidos políticos y Elecciones. Representación Política en América Latina. (Lima: 20216), 73-103

138 North, Douglas, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, (New York: 1990).

cicio del poder cuando resultan electos. La personalización del voto incentiva la promoción de las candidaturas individuales, generando estrategias de lealtad con sus circunscripciones o electores cautivos, inevitablemente valiéndose de recursos públicos y prácticas clientelares, también genera mayor competencia dentro del partido, debilita la disciplina y lealtad partidaria, así como la disciplina legislativa¹³⁹. Esto, sin duda alguna, lleva a debilitar aún más a las organizaciones políticas, tanto por su relación con los electores como por su dinámica interna. Finalmente, y como ya se mencionó anteriormente, la personalización del voto a través de las listas abiertas, afecta a las oportunidades de acceso a las candidaturas y posteriormente a los cargos públicos por parte de las mujeres y de grupos tradicionalmente marginados¹⁴⁰.

Finalmente, las Reformas al Código de la Democracia de 2020, modificaron las reglas

Electorales con el objetivo de tener una representación más inclusiva, con la participación de un espectro más amplio de organizaciones políticas. Así mismo, en cuanto a las formas de candidatura y votación, en el mismo periodo se pasó de un sistema de lista abierta a uno de lista cerrada y bloqueada, en el que los candidatos son propuestos por la organización política, incluso en el orden que deberán constar en la lista, respetando siempre la paridad, alternabilidad y progresivamente el encabezamiento de listas también.

4. Tareas pendientes o mejoras para las próximas elecciones

Con los resultados de las reformas electorales durante las elecciones 2021, en las que se eligió al presidente, asambleístas y parlamenta-

139 John Carey y Matthew Shugart. "The incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas" en *Electoral Studies* 14, (Washington: 1996), 417-439.

140 Rosen, Jennifer. "The Effects of Political Institutions on Women's Political Representation: A Comparative Analysis of 168 Countries from 1992 to 2010" en *Political Research Quarterly* 66, no. 2 (2013), 316.

rios andinos, será de vital importancia evaluar la gestión principalmente de la Asamblea Nacional en el periodo legislativo 2021-2025, puesto que este órgano reflejará las consecuencias de las reformas implementadas. Este monitoreo deberá hacerse tanto a nivel interno como en su relación con el ejecutivo, pudiendo de esta forma valorar la gobernabilidad derivada de la convivencia entre el Legislativo y el Ejecutivo. Como ya lo mencionamos, los elementos del sistema electoral se evalúan en conjunto, por lo que, por su parte, el método de asignación de escaños Webster, que promueve la representación de las minorías, podría al mismo tiempo impactar en la gobernabilidad del Ecuador. Mientras que, con las listas cerradas y bloqueadas, se espera un fortalecimiento de las organizaciones políticas internamente y de aquellos cuadros que se presenten como candidatos durante los procesos electorales, cumpliendo con las nuevas reformas, como la paridad, alternabilidad, la inclusión del 25% de jóvenes en las listas y el encabezamiento de mujeres en el 50% de las listas pluripersonales presentadas. De igual forma, se espera que las listas cerradas motiven a los ciudadanos a tener un apoyo más robusto hacia las políticas ideológicas y los planes de gobierno de las organizaciones políticas, evitando el apego a liderazgos individuales. Operativamente, las listas cerradas también contribuyen a la simplificación del mecanismo de conteo de votos por los miembros de las juntas receptoras del voto.

Una tarea pendiente e importante será la evaluación del proceso electoral local que se llevará a cabo en 2023, durante el cual los electores probablemente tendrán candidatos de su preferencia a quienes incluso conocerán de sus circunscripciones locales, por lo que se verá el peso que tienen las organizaciones políticas versus los liderazgos locales. Durante las elecciones seccionales, como se mencionó, existe una tenue alineación a corrientes políticas, mientras que el apoyo tiende más hacia los candidatos.

Es importante recalcar y esperar que durante el siguiente proceso electoral se mantengan los aspectos positivos como la facilidad que tuvieron los ciudadanos al momento de ejercer su derecho al voto, principalmente en las elecciones pluripersonales a través de las listas

cerradas y bloqueadas, lo que reducía su selección de 15 asambleístas nacionales más aquellos de las circunscripciones locales, a una lista para asambleístas nacionales y una lista para asambleístas locales. Como se mencionó anteriormente, también se simplificó el mecanismo de conteo de votos.

5. Conclusiones

Analizando los elementos del sistema electoral ecuatoriano, se puede argumentar que uno de los elementos que contribuyó a la erosión del régimen de partidos y que no fue corregido ni por la Constitución de 2008, ni por el Código de la Democracia de 2009, fue la combinación de listas abiertas y voto personalizado múltiple, bajo el argumento de mejorar la representación¹⁴¹. La votación entre listas generó principalmente dos efectos: el primero, presenta una institucionalidad fragmentada, debido a que los ciudadanos emiten sus preferencias entre varios candidatos y entre varias listas lo que conlleva efectos no deseados del diseño institucional sobre el sistema de partidos¹⁴². El segundo efecto hace referencia a la gobernabilidad, pues el hecho de votar entre listas repercutiría en la fragmentación partidaria al interior del Legislativo¹⁴³, dificultando la formación de bancadas y el alcanzar diversos acuerdos para la operatividad de la Asamblea, tal como se ha visto en la falta de acuerdo para aprobar leyes presentadas por cualquiera de las bancadas, o incluso el Ejecutivo.

141 Garzón, Karen, “Sistema electoral ecuatoriano, ¿concentrador o proporcional?: una aproximación crítica a las reformas del 2019 – 2020”, en Revista IAEN (2020), https://revistas.iaen.edu.ec/index.php/estado_comunes/article/download/208/396?inline=1

142 Flavia Freidenberg, Fátima García Díez e Iván Llamazares Valdivieco. “The Determinants of Intraparty Ideological Differences”, en *Politicians and Politics in Latin America*, (Boulder: 2008), 44

143 Pachano, Simón, “Partidos y sistemas de partidos en el Ecuador” en *La política por dentro: cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos*, (Lima:2007)

Por otra parte, se deben también tener en cuenta las consecuencias negativas de las listas abiertas o el voto personalizado, para el sistema de partidos ecuatoriano, que ha sido clasificado como uno de los sistemas menos institucionalizados en América Latina¹⁴⁴. Algunos de los efectos negativos de las listas abiertas son: el conflicto dentro de las organizaciones políticas, la competencia entre los potenciales candidatos, la dificultad en la preparación y participación de mujeres como candidatas, y, principalmente, un funcionamiento partidario que ha priorizado a las figuras o personalidades, por encima de las propuestas programáticas o ideológicas de su organización. Mientras que, en el lado operativo, se pueden presentar complicaciones para los miembros de las juntas receptoras del voto durante el proceso de escrutinio. En ese sentido, se infiere que las listas abiertas, más que resolver la crisis de representación, puede agravarla, debilitando a las organizaciones políticas¹⁴⁵. Considerando estos factores, se planteó la reforma electoral al artículo 120 del Código de la Democracia de 2009, con el fin de eliminar las listas abiertas y sustituirlas por las listas cerradas y bloqueadas.

A pesar de que en Ecuador se hizo el cambio de lista abierta a lista cerrada y bloqueada, se perdió la oportunidad de considerar otras posibilidades que había entre estas dos opciones, así como el tipo de elección, nacional o local, dado que diversos factores influyen en los sistemas electorales. Sin embargo, y como ya lo mencionamos anteriormente, con la lista cerrada se espera constituir un incentivo para el fortalecimiento de las organizaciones políticas, lo que, sin duda, podría coadyuvar de manera indirecta a un proceso de institucionalización del sistema de organizaciones políticas a través de una depuración de varias organizaciones que no cumplen con los requisitos planteados por el CNE. De acuerdo a información oficial

144 Flavia Freidenberg y Simón Pachano, *El sistema político ecuatoriano*, (Quito: 2016)

145 Karolina Gilas “En contra de las listas abiertas. Sobre la inutilidad de mecanismos de voto personalizado” (Seminario Internacional “Las reformas políticas a la representación en América Latina” del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de Estados Americanos, 27 y 28 de septiembre), 15

del Consejo Nacional Electoral, para marzo de 2019 sumaron un total de 283 organizaciones políticas, de las cuales son 8 partidos políticos, 16 movimientos nacionales, 72 movimientos provinciales, 166 movimientos cantonales y 21 movimientos parroquiales. También se indicó que, de las 283 organizaciones políticas registradas, el 91,51 %, corresponde a organizaciones de carácter local. Esto pone en evidencia un amplio y fraccionado espectro político, que floreció bajo la aplicación de las listas abiertas, lo que, como vemos, también tuvo un efecto negativo en la calidad de la representación¹⁴⁶.

Bajo esta perspectiva, y como indica el profesor Manuel Alcántara, una vez analizado el tamaño de la legislatura, el tamaño de los distritos electorales, el método de asignación de escaños y el tipo de lista o votación, se puede inferir que el sistema electoral ecuatoriano está configurado por un marco normativo que se proclama a sí mismo como proporcional, pero que en términos fácticos es mayoritario¹⁴⁷. Sin embargo, como hemos visto en la realidad, tanto el tamaño de las circunscripciones electorales como el tipo de lista (abierta o cerrada), y el método de asignación de escaños pueden ser combinados de diversas formas. La combinación de estos elementos, así como los efectos que éstos producen en el sistema electoral pueden generar o construir arreglos institucionales positivos o negativos. Con estos antecedentes, el sistema electoral ecuatoriano se aproxima a un sistema electoral de mayoría con presencia de circunscripciones pluripersonales pequeñas, en el que también se emplea una fórmula de distribución proporcional en circunscripciones de hasta cinco escaños, así como listas cerradas y bloqueadas. Este tipo de sistema electoral, se denomina sistema formador de mayorías, principalmente debido a los efectos desproporcionados de las circunscripciones pequeñas¹⁴⁸.

146 Garzón, Karen, “Sistema electoral ecuatoriano, ¿concentrador o proporcional?: una aproximación crítica a las reformas del 2019 – 2020”, en Revista IAEN (2020), https://revistas.iaen.edu.ec/index.php/estado_comunes/article/download/208/396?inline=1

147 Alcántara, Manuel, *Elecciones en América Latina: un análisis comparado*, (Ciudad de México: 2013), 20

148 Nohlen, Dieter, *Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación*, (Quito: Instituto de la Democracia, 2012), 26.

Bibliografía

Alcántara, Manuel, Elecciones en América Latina: un análisis comparado, (Ciudad de México: 2013), 20

Cain, Bruce, John Ferejohn y Morris Fiorina. 1987. The personal vote: constituency service and electoral Independence. Cambridge: Harvard University Press.

Carey, John y Matthew Shugart. “The incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas” en *Electoral Studies* 14, (Washington: 1996), 417-439.

Constitución República del Ecuador, (Quito: Registro Oficial 449, 2008), Artículo 116

Crisp, Brian et al. 2004. “Vote-Seeking Incentives and Legislative Representation in Six Presidential Democracies”. *The Journal of Politics*, 66(3): 823-846.

Cuaderno de Capacitación Electoral, Elecciones Ecuador 2014: El sistema electoral y las nuevas circunscripciones electorales, (Quito: Instituto de la Democracia, 2013), 10.

Freidenberg Flavia y Simón Pachano, El sistema político ecuatoriano, (Quito: 2016)

Freidenberg Flavia y Tomas Dosek, “Las reformas electorales en América Latina: nuevas estrategias conceptuales y desafíos metodológicos” en *Partidos políticos y Elecciones. Representación Política en América Latina*. (Lima: 20216), 73-103

Freidenberg Flavia, Fátima García Díez e Iván Llamazares Valdivieco. “The Determinants of Intraparty Ideological Differences”, en *Politicians and Politics in Latin America*, (Boulder: 2008), 44

Freidenberg, Flavia y Uribe Mendoza, Crithian. 2019. “Las reformas político-electorales en América Latina (2015-2018)”. *Revista de Estudios Políticos*, 185: 191-223.

Garzón, Karen, “Sistema electoral ecuatoriano, ¿concentrador o proporcional?: una aproximación crítica a las reformas del 2019 – 2020”, en Revista IAEN (2020), https://revistas.iaen.edu.ec/index.php/estado_comunes/article/download/208/396?inline=1

Gilas, Karolina “En contra de las listas abiertas. Sobre la inutilidad de mecanismos de voto personalizado”. Seminario Internacional “Las reformas políticas a la representación en América Latina” del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de Estados Americanos, 27 y 28 de septiembre

Gilas, Karolina, “Personalización del voto y la calidad de la representación política en América Latina” en Observatorio de Reformas Políticas de América Latina (IIJ-UNAM), (México: 2020), <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2020/05/Gilas-La-personalizaci%C3%B3n-del-voto-y-la-calidad-de-la-representaci%C3%B3n-pol%C3%ADtica-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>

González, Jorge, “Electores no podrán votar por candidatos de distintas listas”, El Comercio, 11 de diciembre de 2019.

IDEA Internacional, Diseño de Sistemas Electorales: El Nuevo Manual de IDEA

Internacional, (2006), <http://www.idea.int/publications/esd/es.cfm>

Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia (Quito, Registro Oficial. Suplemento 578: 2009), Artículo 120.

Ley Orgánica reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia. (Quito: Registro Oficial. Suplemento 134, 2020), Artículo 164.

Ley Orgánica reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia. (Quito: Registro Oficial. Suplemento 134, 2020), Artículo 120.

Luna, Juan Pablo. “Representación política en América Latina: El estado de la cuestión y una propuesta de agenda” en *Política y Gobierno*, (México: 2007)

Mainwaring Scott, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro León-gomez. “The crisis of democratic representation in the Andes: An overview” en *The crisis of democratic representation in the Andes* (Stanford: 2006)

Nohlen, Dieter, *Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación*, (Quito: Instituto de la Democracia, 2012).

North, Douglas, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, (New York: 1990).

Pachano, Simón, “El proceso electoral de Ecuador” en *Sistemas electorales andinos*, Vélez, Rubén (editor), (Bogotá: Parlamento Andino, 2005)

Pachano, Simón, “Partidos y sistemas de partidos en el Ecuador” en *La política por dentro: cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos*, (Lima:2007)

Pachano, Simón, “Sistema electoral” en *Antología de la Democracia Ecuatoriana: 1979 – 2020*, (Quito: Instituto de la Democracia, 2020), 23-26

Rosen, Jennifer. “The Effects of Political Institutions on Women’s Political Representation: A Comparative Analysis of 168 Countries from 1992 to 2010” en *Political Research Quarterly* 66, no. 2 (2013), 316.

Conclusión

Las reformas a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas del Ecuador, Código de la Democracia. Una evaluación general conclusiva

Esteban Ron Castro^{149*} (Ecuador)

Resumen

Las reformas a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas – Código de la Democracia de Ecuador se clasificaron como un momento histórico para tratar de reformular las falencias en ciertas instituciones políticas y jurídicas que tenían una caducidad por cuanto no producían los efectos jurídicos necesarios para estabilizar el sistema; sin embargo, esto no se cumplió en virtud del tipo de producción normativa de manera aislada y no consonante, que si bien mejoró aspectos como los plazos y términos así como la codificación en materia de justicia electoral, o la eliminación de procesos intermedios de conteo de votos, dejaron otros aspectos sustanciales no tratados como la deuda eterna de la fiscalización y control de las organizaciones políticas y su actividad interna de lo que devienen un sinnúmero de normas que no serían necesarias si esta actividad fuera clara. Finalmente las herramientas para evitar la dispersión electoral

149 * Abogado, máster en Democracia y Gobierno por la Universidad de Salamanca (España), magíster en Comunicación Estratégica por la Universidad Andina Simón Bolívar (Ecuador). También cuenta con un MBA por la Universidad Internacional del Ecuador (UIDE). Actualmente, se desempeña como Director de la Escuela de Derecho de la UIDE. eron@uide.edu.ec.

como la formación de alianzas resultaron insuficientes debido a su aislamiento y la no consideración de un subsistema como tal.

Palabras clave: organizaciones políticas, dispersión, alianzas electorales, fiscalización, control, reforma integral, caducidad.

Antecedentes

Las reformas a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas –Código de la Democracia del Ecuador– (Código de la Democracia, desde ahora) tuvieron una trascendencia especial sobre la base de la temporalidad aplicada, más que sobre el contenido de éstas . Esto en virtud de las elecciones a las que fueron proyectadas, es decir, a los comicios nacionales del año 2021 y con respecto a todo lo que estaba en juego en dicho proceso electoral, como país, de acuerdo al ambiente político previsto y a la álgida contienda polarizada que se vaticinaba. Esto debido a los niveles de seguridad jurídica, técnica y definiciones trascendentales que establezcan al sistema democrático nacional.

En primer lugar, se explicará el contexto jurídico de las reformas normativas desde dos simples premisas. La primera se refiere a la dispersión de las reformas existentes como proyectos en el Legislativo ecuatoriano; y, en segundo lugar, en cuanto a la falta de profundidad de las mismas en la relación causa–efecto de las normas que se suponía que tendrían una especialización por materia (entre las dos concernientes al Código de la Democracia, la administrativa o del Consejo Nacional Electoral –CNE– y la de la administración de justicia en materia electoral, correspondiente al Tribunal Contencioso Electoral –TCE–).

El presente artículo partirá, entonces, de las incertidumbres de carácter jurídico previstas, debido a la inestable actividad legislativa que, como tal, ya es una constante en el Ecuador. En consecuencia, el Código de la Democracia fue objeto de reformas previas sin mayor trascendencia. En efecto, ninguna de las reformas había

generado una respuesta a los nichos legislativos que se reclamaban históricamente y por coyuntura en cuanto a la desconfianza en la administración, sino porque se constituyeron en justificantes de la producción legislativa en el país.

Esta vez se anunciaron varias propuestas de reformas desde muchas iniciativas, pero, principalmente, por los personeros y representantes de la institucionalidad estatal, es decir, desde el Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Tribunal Contencioso Electoral (TCE). Al menos, tres propuestas de cada uno de dichos órganos ya se habían ventilado en la propia Asamblea Nacional, pero estas fueron propuestas que, finalmente, se utilizaron para acomodar ciertas fallas legislativas (imprevistos no regulados, pero nunca reformas de fondo que superaran vacíos, lagunas o antinomias), como, por ejemplo, la unificación de plazos y términos en cuanto a los tiempos de los recursos jurisdiccionales o, en su defecto, el acomodo secuencial de la norma, es decir, que esta sea codificada en virtud de la materia que se trata.

Lo complejo de las reformas a las leyes electorales tiene que ver con dos situaciones de facto que ocurren dentro del poder político. La primera se refiere a la incapacidad legislativa en el ámbito técnico de protección legal, lo que será abordado en el presente artículo. La segunda corresponde a la caducidad normativa cuando las reformas son definitivamente circunstanciales, es decir, que estas sirven exclusivamente a una situación de compensación en el ámbito político y no tienen perspectiva, caducarán en el tiempo, debido a que las propuestas de reformas no cumplieron con altas expectativas de lo que se pedía con relación a las demandas del sistema electoral ecuatoriano.

El sistema como tal –y después de una vigencia aproximada de la estructura del Código de la Democracia de casi 10 años–, reclamaba por una reforma integral y los subsistemas que la norma creaba tampoco podían tolerar más la falta de legislación renovadora y estricta, tal es el caso del sistema de organizaciones políticas; es decir, cómo la administración electoral debe regular la vida conocida como ejercicio político de las organizaciones políticas, pero, además,

la fiscalización y control de las mismas en cuanto a su actividad y recursos; y, finalmente, lo que corresponde a la cancelación de las organizaciones políticas y sus causales, en todos sus niveles, por falta de actividad orgánica.

A esto debe sumarse una restricción de carácter constitucional y legal en cuanto a la temporalidad sobre la cual pesa una razón de ser con respecto a la estabilidad democrática sobre la seguridad jurídica. Esto es que las leyes (rango legal) en materia electoral no pueden ser cambiadas un año antes de cualquier elección. La finalidad es que las reglas de juego permanezcan en el sistema, sin sufrir modificaciones surgidas en función de las necesidades políticas del momento y las mayorías que pueden influir dentro del órgano legislativo que generó las reformas.

Con estas dos premisas de orden político en contra: el tiempo y una multiplicidad de reformas desde diferentes puntos de la sociedad, el legislativo tenía una ardua tarea de unificación. Es decir, con el tiempo en contra y tomando en consideración las presiones políticas internas entre el legislativo y desde el ejecutivo que buscaban el beneficio de acomodamiento normativo a sus pretensiones, como la configuración de un sistema de beneficios a las alianzas, hacían que esta prueba de estrés fuera más compleja.

Finalmente, las reformas al Código de la Democracia tomaron vigencia antes de las elecciones nacionales–presidenciales del año 2021 con algunos aciertos, otras indeterminaciones, pero sin un sentido de reforma histórica, que es lo que se esperó ante la demanda social, política e institucional. Desde el 3 de febrero de 2020, fecha de publicación de las reformas en el Registro Oficial, tanto la administración como la justicia electoral debían empezar a adecuarse a dichas reformas y utilizarlas como una base de causalidad para mejorar su servicio. Por otro lado, las organizaciones políticas debían asimilar las reformas y los electores debían hacer uso de las mismas para no solo quedarse en el papel de elegir y ser elegido, sino buscar una propuesta adecuada que sirva para mejorar al sistema, en general.

Cabe aclarar que muchas de las reformas respondieron a la nueva forma de elección de los consejeros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (Cpccs), debido a la forma de elección de los representantes de dicha institución, aprobada a través de la consulta popular del año 2018 y que modificó el esquema de selección por elección popular así como todo el proceso adscrito a esta elección, como: inscripciones, impugnaciones y campañas. Todo esto sin una trascendencia reformativa sino más como una obligación, por lo cual este punto se dejará de lado en el análisis, pero será mencionado en cuanto a sus estructuras y su impacto.

Cabe aclarar que, metodológicamente, resulta complejo establecer parámetros o divisiones por apartados en cuanto a la temática que estas reformas abordaron y son consideradas como tales, es decir, como simples reformas, dado que se esperaba una nueva codificación del cuerpo normativo.

Por este motivo, se dividirá el análisis y su impacto de acuerdo al tipo de norma producida, es decir, normas que reprogramaron al sistema electoral, a través de nuevas especificaciones técnicas que producen cambios sin trascendencia prospectiva. Por otro lado, normas programáticas que buscan que el sistema cambie en virtud de un principio y postulado en beneficio de derechos puntuales.

Así, con base en lo anterior, puede figurar dentro del primer grupo, las reformas en cuanto a representación de grupos específicos.

Por ser materia de otro análisis, las repercusiones en cuanto al cambio de mecanismo de asignación de escaños y votaciones —y cuyos resultados requieren un análisis matemático en dos escenarios—, el presente artículo se referirá estrictamente a la relación de causalidad entre norma-cumplimiento y resultados (prospectiva).

Representación e impacto

Las últimas reformas al Código de la Democracia tuvieron amplia aceptación, dado que desde la perspectiva programática, se hacen

ver como normas que propenden a cambiar una tendencia social de alto impacto en cuanto a la representación política de grupos cuyos derechos de participación y representación han sido históricamente excluidos o que, por defecto, existe una tradición de falta de confianza y sesgos en cuanto a su poder de acción.

Esta situación fue previamente observada por el legislativo y se consagraron –a nivel constitucional– los principios de equidad, paridad y secuencialidad en la presentación de listas y órganos directivos de las organizaciones políticas, aunque esto se mejora y distribuye de una manera más compleja y de proyección hacia futuras elecciones.

A pesar de esto, se contempla un nuevo esquema que había sido motivo de reclamo: la participación de los jóvenes como grupo de acción y como respuesta a la desatención de las organizaciones políticas en cuanto a incorporar a los jóvenes en sus listas como un ejercicio democrático y, además, en la militancia. En Ecuador, las organizaciones políticas hegemónicas no renovaban hace largo tiempo su dirigencia ni tampoco otorgaban de manera palpable espacios a este grupo etario.

De esta manera, el Código de la Democracia incorporó una norma programática a través de la que no solo obliga a las organizaciones políticas sino al Estado ecuatoriano a que las candidaturas para elecciones pluripersonales cuenten con una cuota de jóvenes no inferior al 25 por ciento en cada lista.

Otra de las novedades introducidas a través de las reformas fue el hecho de que las listas estén encabezadas por mujeres. Con esto, hablando, en términos porcentuales, la representación –luego de la aplicación de la nueva fórmula de asignación de escaños– hace que el sistema reaccione y, por lo tanto, esta representación crece en cuanto la materialización de autoridades electas.

Elección del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (Cpccs)

Como fue especificado en líneas anteriores, el cambio constitucional que significó el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (Cpccs) hizo que el Código de la Democracia cambie, o mejor dicho, instaure un nuevo régimen legal para la elección de los miembros de este organismo bajo la nueva concepción de que sus autoridades debían ser de elección popular como medio para desenredar el condicionamiento político con el que podían llegar a desempeñar funciones sus autoridades.

Eliminación de organismos intermedios de escrutinio

Previamente a la implementación de estas reformas, la ley consagraba que dentro de los procesos electorales existan las denominadas juntas intermedias de escrutinio que servían como un mecanismo de verificación de votos de carácter regional en determinadas zonas electorales de una circunscripción electoral (porción territorial). Estas aglomeraban ciertos resultados de manera automática para que los delegados pudieran tener acceso a un escrutinio intermedio y que –de esta manera– ejerzan mecanismos de control electoral.

Las juntas intermedias fueron eliminadas de la ley como mecanismo de verificación, debido a que frente a la experiencia de pasadas elecciones, estas no tenían un rol activo en el proceso electoral sino que se prestaban como un medio de disuasión de su legitimidad . Esto debido a que los delegados de las organizaciones políticas, a decir de su propia experiencia, solo veían un flujo de datos sobre el que no podía realizarse ningún tipo de acción y podían presentarse incidencias en el manejo de estas , hecho que nunca se verificó.

En la práctica, los delegados y representantes siempre ejercieron su reclamo en las juntas provinciales donde sí existía la representación de los delegados políticos y su asistencia legal correspondiente, para que se puedan presentar los recursos legales pertinentes.

Voto en el exterior

El fortalecimiento del voto de los ecuatorianos en el exterior tuvo una real trascendencia en estas reformas, debido a que este componente se manejaba desde la administración electoral como un subproceso técnico de coordinación entre el CNE y los organismos de representación exterior del Ecuador. Esto se daba, muchas veces, sin uniformidad procedimental.

El hecho de que esta unificación en cuanto a los plazos y términos de acción de los representantes en el exterior, así como el proceso en general del cómo se conforman las juntas receptoras del voto, posibilitaron que se faciliten los procedimientos en cuanto a la ejecución del mismo, dotándolo así de seguridad jurídica, por lo que este proceso generaba al menos dos retroalimentaciones necesarias: la legitimidad del procedimiento y la inclusión de los ecuatorianos como decisores de sus autoridades en el país.

Aunque estos procesos son siempre perfectibles y la coordinación que se realiza es extenuante, la consolidación del proceso unificado generó compromisos en el trabajo y la pronta ejecución del procedimiento, así como el envío de resultados al país.

Administración de justicia en materia electoral

La administración de justicia en materia electoral fue una de las materias y temáticas más grandes que se abordaron en esta reforma, debido a que las iniciativas fueron presentadas por cuenta separada por parte del propio organismo encargado de ésta, es decir, el Tribunal Contencioso Electoral (TCE).

Estas reformas respondieron a una reclamación de las autoridades en cuanto a la dificultad que se presentaba en su accionar, principalmente, ante dos factores: la contabilización de los plazos y términos en su accionar al momentos de evacuar los recursos previos a las elecciones, es decir, los recursos en la inscripción y calificación de candidaturas para que el calendario electoral fluya de manera ade-

cuada. Y, además, las reclamaciones que pueden darse en contra de los resultados electorales para cumplir con los plazos de declaración de resultados antes de la posesión de autoridades electas.

Los recursos contenciosos electorales de carácter jurisdiccional tienen una desventaja en cuanto a la administración ordinaria de justicia. Para la administración electoral esto implica que los plazos son extremadamente cortos en cuanto a la valoración y juzgamiento de los mismos, lo que hace que muchas veces la atención se manifieste en estos y el TCE se vuelva un ‘cuello de botella’ en cuanto al normal flujo del proceso electoral.

En este sentido, cabe señalar que la unificación de criterios de plazos y términos dio facilidad a los administradores de justicia. Además, se facilitó la convocatoria y nombramiento de conjueces, lo que hace que muchas causas que por la presentación de incidencias se han quedado sin resoluciones, puedan ser evacuadas a través del accionar de las funciones jurisdiccionales de estos.

Finalmente, aunque aún quedan deudas con respecto a la ejecución y ejecutorías procedimentales de causas le corresponde al propio TCE llevar a cabo actuaciones que brinden criterios de seguridad y certeza en cuanto a sus decisiones.

Como consecuencia lógica, se ampliaron los espectros sancionatorios de ciertas conductas infraccionarias en cuanto a la violencia política de género bajo la relación de causalidad de las normas. Esto debido a que previo a estas reformas existían infracciones sin sanciones específicas que dejan sin duda alguna, en estado de inimputabilidad temas muy importantes como la violencia política y de género así como infracciones en cuanto al gasto electoral. En la actualidad, toda infracción cuenta con una sanción.

Fortalecimiento de las alianzas electorales

La dispersión político partidaria del país es cada vez más incipiente. En efecto, la facilidad con la que se crean las organizaciones políticas

versus la depuración del registro de las mismas –en virtud de la falta de resultados favorables– no es proporcional, por lo que en el ámbito nacional y en todos sus niveles existen más de 200 organizaciones políticas. Estas pueden presentar candidaturas y, de una manera u otra, no ejercer una verdadera subrepresentación sino que se han vuelto vehículos electorales que facilitan ciertas candidaturas e inclusive se habla de un mercado de venta de espacios de candidaturas, aunque aún no se ha probado.

Este déficit en el funcionamiento del sistema electoral ya ha traído ciertos resultados de orden político como la propia dispersión de candidatos para todas las candidaturas lo que hace que se dificulten otros factores tanto en la administración electoral como en la justicia electoral. Los recursos y reclamaciones se multiplican pero, además, la publicidad propia y financiada requiere de mayores esfuerzos. Finalmente, los debates que –desde la entrada en vigencia de las reformas– son obligatorios, tampoco favorecen al conocimiento o producción de un voto informado.

Las reformas estimularon la conformación de alianzas entre organizaciones políticas a través de un estímulo económico. Esto es un presupuesto adicional para la campaña electoral (20 %), pero estas no fueron fomentadas suficientemente, dado que los intereses propios de cada candidato y organización política sobrepasan el espíritu de la norma. Aquí se vislumbra uno de los errores en la circunstancialidad con la que actúan las reformas, puesto que las alianzas electorales deben ser promovidas desde un subsistema que rij a quienes las propugnan, y que, además, la s dote de estabilidad.

Impacto de las reformas al Código de la Democracia en las Elecciones Generales 2021

Las Elecciones Generales 2021, como un proceso electoral en el que se aplicaron directamente las últimas reformas al Código de la Democracia, tomaron un rumbo en los aspectos que se detallan a continuación.

La representación de jóvenes fue tomada en cuenta tal cual fue planteada proporcionalmente, debido a que estos requisitos forman parte de la calificación de una lista, aunque el problema se presentó en cuanto a los lugares no hegemónicos en los que se colocaron a los participantes, por lo que la representación fue tan solo de carácter intermedio.

En cuanto a las modificaciones que se ejecutaron respecto a la elección de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (Cpccs), cabe señalar que estas tuvieron que estructurarse de acuerdo a todos los pasos de cualquier candidatura. Es decir, en cuanto a la presentación y calificación de candidaturas, promoción electoral, campaña, financiamiento y resultados. En ese sentido, una de las más grandes complicaciones se dio a nivel de la promoción electoral, debido a que el propio Consejo Nacional Electoral (CNE), utilizando como excusa la equidad e igualdad de los candidatos, realizó la promoción correspondiente, es decir, no permitió que los candidatos por gestión propia, produzcan su campaña al menos en cuanto a los componentes publicitarios de radio, televisión, prensa escrita y vallas publicitarias.

Con respecto a la eliminación de los mecanismos intermedios de escrutinio, este fue un paso bastante adecuado ejecutado por las reformas, dado que si bien las juntas intermedias no tenían trascendencia específica, sí podrían haber sido catalogadas como organismos en los que podía darse posiblemente —no una alteración en la votación—, pero sí un error que podía costar caro al momento de cuadrar los resultados en el control electoral, propio de las organizaciones políticas y, por lo tanto, abrir el abanico de susceptibilidades y una deslegitimación impropia del proceso electoral.

En lo que respecta al voto de los ecuatorianos en el exterior, cabe señalar que este es un proceso siempre inacabado, por lo que la unificación de criterios y la relevancia de éste, siempre traerá una idea de legitimidad democrática. A pesar de las dificultades de orden operativo que se dieron en este caso (errores en la impresión de las papeletas y envío al exterior), se debe tener claro que dichas ideas per-

fectibles por seguridad deben ser acopladas a las crecientes demandas de los ciudadanos en el exterior y así mejorar la operatividad en el envío de los paquetes electorales. Esto pese a que no le corresponde determinar a la ley, sino más bien a la calendarización propia de los pasos intermedios en la calificación de candidaturas.

En cuanto a la administración de justicia en materia electoral, se puede decir que hace mucha falta reforzar los mecanismos de ejecución y ejecutoría de decisiones. A pesar de que el Código de la Democracia es inminentemente sustantivo en cuanto al tipo de norma, existen ciertas deudas que pueden ser solventadas en cuanto a la majestad y relevancia de las decisiones.

Finalmente, si se busca estimular la conformación de alianzas electorales, estas definitivamente deberán establecer un régimen de duración no estrictamente electoral sino que busque que perdure en el tiempo y se garanticen acciones conjuntas pero además trabajo de formación interna.

Prospectiva

La prospectiva electoral es una de las situaciones más complejas en cuanto a su materialización, porque aunque se quisiera alejar al sistema electoral de las vicisitudes de orden político que atraviesa el país, estas siempre van a tener un grado de incidencia en las decisiones emanadas de las autoridades (que son auspiciadas por las organizaciones políticas que detentan el poder), dado que los intereses de éstas van a poder más por sobre la institucionalidad.

Si bien en Ecuador se ha cambiado la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas –y no la Constitución– en cuanto al acceso de autoridades que provienen del auspicio de organizaciones políticas, la propia Carta Magna detremió que esto no se puede realizar. En este sentido, se mantendrá la participación de organizaciones políticas en la representación de la autoridad, situación que no favorece al tipo de administración electoral que tenemos en el país, dado que

el CNE tiene una concepción de carácter técnico y sus mandos han demostrado –por decir lo menos–, desconocimiento de las leyes que los rigen.

En cuanto a la administración de justicia en materia electoral, se puede observar el crecimiento de las inconductas electorales que se dan en el país, tanto de los sujetos políticos como de los candidatos e, inclusive, representantes de las organizaciones políticas, por lo que los catálogos infraccionarios se van quedando cortos. La tipificación de estas infracciones debe ser amplia en cuanto a las posibles vulneraciones en cada una de las etapas del proceso electoral como una técnica de división de estas, posiblemente, no según la gravedad de las mismas, aunque la lógica sancionatoria dicte esto. Existen, además, prácticas al margen de la ley que requieren de investigaciones, por lo que el juzgamiento y administración de justicia sin investigación puede ser necesario a través de órganos auxiliares de la justicia como la Fiscalía General del Estado y aunque no sea factible por la configuración del sistema jurídico ecuatoriano, se debe dotar de mayor fuerza probatoria o auxilio procesal a los procedimientos contenciosos electorales del país.

El régimen de disposiciones transitorias es un elemento a considerar de manera especial en estas reformas, debido a que este aspecto generó una serie de obligaciones que debieron ser consideradas para la organización electoral y que, de hecho, buscaban que estas reformas lleguen como una forma de fortalecimiento interinstitucional, con el propósito de que la administración pública, coordinadamente, logre niveles de eficiencia y eficacia en torno al control de las organizaciones políticas y su financiamiento.

En este sentido, se evoca que el CNE conjuntamente con otras instituciones estatales de control como es el caso de las Superintendencias de Bancos y de Compañías realicen un sistema de interconexión de datos a escala de ley, presentada ante la Asamblea Nacional, en el que se especifiquen los procedimientos a tomarse en cuenta para la fiscalización y control de los aportes de campañas electorales, pero, además, para la fiscalización de los flujos del financiamiento público,

aspecto que aún se encuentra a la espera de la presentación. Este sistema deberá estar plenamente vigente para las elecciones seccionales del año 2023.

En este punto, se evidencia la deuda pendiente de la administración electoral en cuanto al ámbito técnico, pero también legislativo, pues no ha podido sustanciarse en cuanto a los altos umbrales de transparencia que se requieren para lograr que el dinero público sea fiscalizado transversalmente y, así, generar una verdadera cultura de rendición de cuentas ante el Estado y los electores.

Por otro lado, cabe destacar la progresividad respecto de la equidad de género, esperada de elección en elección, con prospectiva seccional y nacional. En este sentido, se establecen cinco normas en la disposición transitoria tercera que marcan el camino señalado.

TERCERA.- De manera progresiva y hasta completar el “cincuenta por ciento (50%)” de participación de mujeres 310 según las normas del artículo 99 reformado, se aplicarán las siguientes reglas:

- a. En las inscripciones de candidaturas pluripersonales para las elecciones generales posteriores a la vigencia de la presente Ley, el porcentaje mínimo de encabezamiento de mujeres en las listas a nivel nacional por organización política, será del 15%.
- b. En las inscripciones de candidaturas para las elecciones seccionales posteriores a la vigencia de la presente Ley, el porcentaje de listas encabezadas por mujeres a inscribirse por la organización política para elecciones pluripersonales y unipersonales, será de un mínimo del 30%.
- c. El porcentaje mínimo de inclusión de jóvenes en cada una de las listas pluripersonales se aplicará desde las elecciones generales siguientes a la vigencia de la presente Ley.
- d. A partir de las elecciones subsiguientes a las elecciones generales posteriores a la vigencia de la presente Ley, en las inscripciones de candidaturas pluripersonales y unipersonales, el porcentaje mínimo de encabezamiento de listas será del 50%.

e. La obligación de paridad en los binomios presidenciales se cumplirá a partir de las elecciones subsiguientes a las elecciones generales posteriores a la vigencia de la presente Ley.¹⁵⁰

De esta manera, se resalta que al menos para las elecciones pasadas se llegó a altos estándares de cumplimiento, con aun mejores perspectivas para futuras elecciones.

Finalmente, se debe considerar importante auditor a varios sistemas: informático-electoral, validación de firmas y control de gasto, auditorías ejecutadas y ejecutables en el periodo electoral que sirvieron para la ejecución de un sistema eficaz de transferencia de datos para que se logren los tiempos de resultados electorales adecuados.

Los proyectos de voto electrónico, telemático y por correspondencia serán obligatorios para las elecciones seccionales del año 2023 en los que se deberán poner en práctica las experiencias adquiridas en procesos previos y que, de una manera u otra, deben facilitar el proceso, dado que se continúa evidenciando un cuello de botella en el procesamiento de acta de las circunscripciones territoriales del exterior y el traslado al país en casos de reclamaciones y recuentos.

Conclusiones

Democracia interna

Una de las falencias jurídicas de carácter histórico que han tenido las leyes de carácter electoral en Ecuador, tiene que ver con lo correspondiente a la democracia interna o procesos primarios de selección de candidatos.

Si bien el Código de la Democracia ha establecido desde su promulgación en 2009, tres formas a través de las cuales se puede organizar un proceso de democracia interna, estas no han sido respetadas, des-

150 Ecuador: Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador. Registro Oficial, 3 de Febrero del 2020, Suplemento 134.

de dos aspectos. El primero se basa en que las propias organizaciones políticas –dado que no cuentan con procesos activos de militancia, formación y representación–, no ponen en práctica la ejecución correcta de los mecanismos a los que se someten según los regímenes orgánicos y estatutos. Este fenómeno tiene que ver con el autorreconocimiento de la obligación.

En segundo lugar, los mecanismos son vulnerados a través de simulaciones por parte de las organizaciones políticas pero, además, por parte del organismo regulador y supervisor de estos, es decir, el Consejo Nacional Electoral (CNE). Esto se refiere a que las organizaciones políticas no siempre ejecutan sus obligaciones de democracia interna de manera orgánica, sino que organizan dichos procesos solo para efectos de formalización de sesiones nacionales y provinciales a través de las cuales proceden con la selección de candidatos.

Si bien dentro de las libertades de la organización política, las personas pueden acudir a las organizaciones institucionalizadas, estas tienen un problema más complejo, como ya fue mencionado, puesto que no cumplen con la participación interna y los procesos de formación de líderes políticos, debido a que, definitivamente, las actividades de militancia política no son vistas en el país como una actividad a tiempo completo o no se las reconoce dentro de un espectro de profesionalidad. Esta merma en el reconocimiento social e histórico de la actividad política además hace que la secundariedad de actividades no se la tome como una carrera, sino como una opción.

Explicados estos fenómenos que dificultan de manera clara la forma en la que se pueden ejecutar los procesos de selección de candidatos, se erige un tercer problema, este es conocido como la migración política no estructural o el denominado ‘camisetazo’, es decir, la disciplina política partidaria por la que los candidatos migran de unas organizaciones políticas a otras –sin control– y de acuerdo a la circunstancia del momento, lo que no consolida el nombre ni del candidato ni de la organización política. Todo esto debido a las normas abiertas de candidatos invitados que facultan a las organi-

zaciones políticas a realizar reconocimiento de candidatos según los porcentajes que estimen pertinentes.

En este sentido, la solución estatal para la creación de disciplina partidaria es la fiscalización de los actos intermedios de estas con seguimientos temporales que condicionen la financiación estatal, es decir, que en caso de incumplimientos en cuando a las actividades que están obligadas como formación, planificación y capacitación, el CNE no entregue no solo la financiación permanente sino también la electoral o, al menos, se la condicione porcentualmente. Esto ya fue aplicado en la norma para evitar que las organizaciones políticas presenten candidatos solo por presentar, a través de los requerimientos de la devolución de los fondos electorales en el caso de no llegar a los umbrales de participación votacional. Esto trajo como efecto que los candidatos devuelvan los fondos de promoción electoral o, específicamente, no hagan uso de estos.

Como última opción, aunque dificulta el control de los procesos, es la habilitación de los medios telemáticos de ejecución de estos mecanismos lo que significará que el CNE deberá contar con controles minuciosos de quienes participan en estos procesos.

Fiscalización y control

Una de las tareas que más se reclaman en cuanto a la actividad de las organizaciones políticas por sus escasos resultados en la generación de políticas públicas –una vez que estas llegan a ostentar cargos de representación popular por intermedio de sus candidatos electos–, es que las autoridades electas dejan de responder en cuanto a sus actuaciones para lo que fueron seleccionados y, por el contrario, se dedican a trabajar una agenda propia e, inclusive, sus actuaciones no tienen consonancia con sus promesas; todo esto se retrotrae al momento en el cual el financiamiento electoral llegó por erario.

En este sentido, una de las tareas más complejas que se tiene que trabajar es el fortalecimiento de actividades político-partidarias y su

control por parte de la autoridad electoral. A lo largo de la vigencia de las reformas al Código de la Democracia no se pudo ver un fortalecimiento de este aspecto. Existe una norma que ‘asustó’ a los candidatos sin umbrales de representación en lo que respecta a la devolución de porcentajes del fondo de promoción electoral. Sin embargo, es la estructura de las organizaciones políticas nacionales la que debe controlarse.

Desde la existencia del Código de la Democracia como tal, se puede decir que estos controles han sido vacuos, dado que se dedican exclusivamente a los cruces financieros y contables, pero la actividad obligatoria de las organizaciones políticas jamás ha sido fiscalizada y dentro de ella se incluye a la actividad diaria y a la democracia interna.

Todas las normas electorales son perfectibles y técnicas lo que hace que estas se encuentren en una constante evolución; pero, al ser reguladoras de sistemas democráticos íntegros, estas deben gozar de dos factores. Por un lado, la legitimidad, es decir, la aceptación de las personas y grupos políticos a los que va a regular de manera inmediata. Pero, además, estas deben contar con un proceso de formación técnico y ser entendidas por sus autoridades y quienes las aplican en el día a día.

Sin el entendimiento e inteligencia normativa de instituciones políticas y jurídicas, la caducidad fáctica puede llegar antes de lo pensado y la inaplicación por inexperiencia podría causar una desestabilización de un pilar estatal.

Hemos sometido a la legislación a pruebas de estrés muy complejas, las inconstitucionalidades y la interpretación antojadiza por parte de las autoridades en las últimas elecciones pusieron –muchas veces– en riesgo el pasado proceso electoral. Con esto, suponemos, que las normas electorales siempre deberán eliminar márgenes de discrecionalidad en su aplicación.

Referencias bibliográficas

Ecuador: Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador. Registro Oficial, 3 de Febrero del 2020, Suplemento 134.

